

І.Д. Пушкарьова, к.т.н.

*Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління Міністерства України***ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА ЗАПЛАНОВАНОЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ ТА СТРАТЕГІЯ УДОСКОНАЛЕННЯ**

*Висвітлено проблемні питання здійснення екологічної оцінки запланованої господарської діяльності в Україні. Зазначено, що оцінка екологічних наслідків проектів і планів господарської діяльності на етапі, що передуює формальному затвердженню їхньої реалізації є ефективним, превентивним інструментом у забезпеченні екологічної безпеки держави. Наведена поетапна характеристика формування процедур екологічної оцінки з моменту її започаткування. Охарактеризовано законодавче закріплення процедури оцінки впливу на навколишнє середовище на етапах її формування та сьогоднішнього дня. Встановлено, що внаслідок останніх змін у процедурі екологічної оцінки, Україна ще більше віддалилася від світового зразка, а прийнята законодавча база зробила кроки назад у системі її розвитку. Сформовано основні переваги ефективної екологічної оцінки та першочергові важливі стратегічні кроки для удосконалення системи оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні.*

**Ключові слова:** екологічна оцінка; господарська діяльність; екологічне законодавство; навколишнє середовище; сталий розвиток; стратегія удосконалення.

**Постановка проблеми.** Господарська діяльність людства набула планетарного розмаху і виробничі процеси зрівнялися за інтенсивністю з природними. Сучасний стан взаємовідносин у системі «людина–природа» і наукова спільнота, суспільство вже давно оцінює, щонайменше, як кризове. В сучасному світі співіснують надзвичайна стурбованість станом довкілля й тотальна, часто можна сказати навіть злочинна, безпечність. Причиною глобальної екологічної кризи (яка, на думку багатьох представників різних галузей наук, є провісницею глобальної екологічної катастрофи) є традиційне спрямування економіко-технологічного розвитку. Така діяльність людини, здійснена в гонитві за економічним розвитком, спричинила зникнення багатьох видів рослин і тварин, і зараз загрожує існуванню самої людини, якщо не буде контрольована [1, 2].

Слід зазначити, що до 60-х років ХХ століття під охороною природи розуміли переважно захист тваринного та рослинного світу від знищення. Відповідно і формами цього захисту було створення територій, що охоронялися, обмеження промислу окремих тварин тощо. Вчених та громадськість турбували, перш за все, біоценотичний та частково стадіально-деструкційний вплив на біосферу. Інгрідієнтне та параметричне забруднення існувало також, але воно не було настільки багатограним та масовим, як тепер, практично не містило штучно створених сполук, які не підлягають природному розкладанню, тому природа з таким забрудненням справлялася самостійно. Наприклад, в річках із непорушеним біоценозом та з нормальною швидкістю течії, що не сповільнювалася гідротехнічними спорудами, під впливом перемішування, окислення, осадження, поглинання та розкладання редуцентами, дезинфекції сонячним випромінюванням забруднена вода повністю відновлювала свої властивості на відстані 30 км від джерел забруднення [1, 3].

Але протягом 50–60-х років ставало все більш очевидним те, що багато промислових та інших проектів спричиняють небажані наслідки для довкілля. До середини ХХ століття темпи інгрідієнтного та параметричного забруднень зросли й їхній якісний склад змінився настільки різко, що на значних територіях здатність природи до самоочищення була втрачена. Саме це, а також визнання сумнівів щодо здатності планети витримати всю цю діяльність і пов'язані з нею екологічні проблеми, які є спільними на рівні спільнот, країн, регіонів чи на міжнародному рівні, змусило керівництво багатьох країн шукати механізм оцінки екологічних наслідків проектів і планів господарської діяльності на етапі, що передуює формальному затвердженню їхньої реалізації [1–4].

**Актуальність дослідження.** Сучасний стан економіки України обумовлює факт нестачі у підприємств необхідних фінансових ресурсів для здійснення повноцінної природоохоронної діяльності. Але й за умов виходу з кризового становища промислове виробництво не можливе без негативного впливу на якісний стан довкілля. Тому природоохоронна діяльність є невід'ємною складовою частиною промислового виробництва і життєдіяльності людини взагалі. Крім того, незаперечним є той факт, що людина разом із навколишнім природним середовищем становить єдине ціле і більшість екологічних проблем зумовлені прямим або ж опосередкованим антропогенним впливом на довкілля. До того ж, зрозуміло, що проекти, які не відповідають законам природи, порушують безпеку суспільного розвитку. Враховуючи те, що помилки у прийнятті рішень коштують суспільству дорого, особливо у випадку, коли йдеться про аналіз ризику, адекватна еколого-економічна оцінка господарських рішень, проектів

освоєння природних ресурсів та інших сфер, за якої вони всебічно аналізуються з точки зору їх впливу на довкілля, є просто необхідною.

Оцінка впливу на навколишнє середовище – це комплекс заходів, спрямований на виявлення характеру, інтенсивності і ступеня небезпеки впливу на стан навколишнього середовища та здоров'я населення будь-якого виду запланованої господарської діяльності. Метою ж екологічної оцінки є визначення доцільності й прийнятності планованої діяльності та обґрунтування економічних, технічних, організаційних, санітарних, державно-правових та інших заходів щодо забезпечення безпеки навколишнього середовища [5].

Екологічна оцінка побудована на простому принципі: легше виявити і запобігти негативним для навколишнього середовища наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявити і виправляти їх на стадії її здійснення. Таким чином, екологічна оцінка зосереджена на всебічному аналізі можливого впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище і використанні результатів цього аналізу для запобігання або пом'якшення екологічного збитку. Такий підхід стає особливо актуальним у міру поширення уявлень про сталій розвиток, оскільки він дозволяє враховувати, поряд з економічними, екологічні фактори вже на стадії формулювання цілей, планування та прийняття рішень про здійснення тієї чи іншої діяльності.

Екологічна оцінка може розглядатися з різних точок зору. З одного боку – це процес, що має науково-технічний та інженерний характер, змістом якого є прогноз впливів і подальше вироблення або коригування планових та/або проектних рішень. З іншого – екологічна оцінка є механізмом регулювання і пов'язана з ним формальну процедуру. Нарешті, її можна розглядати як процес взаємодії зацікавлених сторін щодо запланованої діяльності, для якого формальна процедура задає лише загальні рамки [4, 6–7].

Тому, для попередження погіршення екологічної обстановки та для досягнення нормативно-безпечного рівня стану компонентів навколишнього середовища, необхідно проведення послідовної ефективної екологічної політики, спрямованої на захист життя і здоров'я людей, природних ресурсів, шляхом введення в дію екологічних законів та нормативно-правових і методичних документів, які б регламентували превентивне екологічне регулювання господарської діяльності на етапі планування. Так, невід'ємною складовою частиною такої політики має стати ефективна, систематична процедура екологічної оцінки.

**Методи досліджень.** Методи дослідження базувалися на системному аналізі та загальних принципах таких як об'єктивність, причинність, актуалізм і еволюційність. З традиційних загальнонаукових методів застосовувалися: аналіз і синтез, порівняння та аналогія, узагальнення та абстрагування і прогнозування.

**Викладення основного матеріалу.** Початком застосування процедур екологічної оцінки в Україні можна вважати 1977 рік, коли у складі Держкомприроди УРСР було створено інспекцію державної екологічної експертизи, хоча законодавчого оформлення цього виду діяльності на той момент не існувало. Наступний крок був зроблений 20 вересня 1988 року, коли Державний комітет СРСР з охорони природи надіслав до усіх міністерств і відомств СРСР інструктивний лист «Про державну екологічну експертизу проектів господарської діяльності в органах системи Держкомприроди СРСР», згідно з яким всі господарюючі суб'єкти були зобов'язані під час розробки проектів, техніко-економічних обґрунтувань і програм проводити оцінку впливу запланованої діяльності на стан навколишнього середовища та забезпечити її обговорення громадськістю [8].

Прийнятий у 1991 році Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» статтею 51 також висунув вимоги щодо «підприємств, установ та організацій, які розмішують, проектують, будують, реконструюють, технічно переозброюють, вводять у дію підприємства, споруди та інші об'єкти, а також проводять дослідну діяльність, що за їхньою оцінкою може негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища – подають Мінприроди України та його органам на місцях спеціальну заяву про це» [9].

Найбільш детально проблематику екологічних оцінок було розкрито в двох базових законах – «Про екологічну експертизу» (1995) та «Про екологічний аудит» (2004). Досвід практичної еколого-експертної роботи, взаємодія з санітарно-гігієнічною експертизою та експертизами з питань охорони праці, інвестиційною, з питань пожежної безпеки, необхідність уніфікації вимог і спрощення процедур експертних оцінок для проектувальників і замовників спричинили до прийняття у 1998 році Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність”» та відповідної Постанови Уряду, згідно з якими державна екологічна експертиза стала складовою комплексної державної експертизи [10]. Основна ідея нововведення полягала у забезпеченні єдиної комплексної оцінки проектної документації за усіма експертними напрямками (інвестиційний, санітарно-гігієнічний, екологічний, пожежної безпеки, охорони праці, енергозбереження, протиаварійного захисту, з питань ядерної та радіаційної безпеки) в одному висновку [11] та сприянні замовникам у проходженні ними необхідних експертних погоджень – замовник звертався виключно в Українвестекспертизу, яка була визначена координатором робіт.

В різний час було прийнято також низку профільних нормативних документів нижчого рівня. Зокрема, у 1995 році було затверджено до використання Державні будівельні норми України «Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд», що було переглянуто і доповнено 2003-го року та які функціонують і сьогодні. Зазначеними будівельними нормами регулюється детальний процес складання матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище, їхній зміст та процедури залучення різного роду суб'єктів до їхньої підготовки.

Постановою № 554 від 27.07.1995 року Кабінет Міністрів України затвердив Перелік видів діяльності і об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для проектної документації з розділом оцінки впливу на навколишнє середовище яких, проведення державної екологічної експертизи є обов'язковим. Даний перелік переглянуто у 2013 році та затверджено Постановою Уряду № 808 від 28 серпня.

У 1991 році на конференції в Еспо (Фінляндія), що проводилася під егідою Європейської економічної комісії ООН, 30 країн підписали Конвенцію про проведення екологічної оцінки проектів, які можуть мати значні трансграничні наслідки. Відповідно до «Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в трансграничному контексті», матеріали з оцінки впливу таких проектів мають бути повністю доступними сусідній країні. Конвенція вступила в силу 10 вересня 1997 року, після того, як її ратифікувало 16 держав, зокрема і Україна Законом «Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» у 1999 році. У 2003 році, на зустрічі міністрів у Києві, було прийнято Протокол про стратегічну екологічну оцінку, що регулює аналіз можливих екологічних наслідків, пов'язаних не тільки з проектами будівництва конкретних об'єктів господарювання, але й зі стратегічними рішеннями (наприклад: планування територіального та галузевого розвитку, комплексні програми, стратегії, нормативно-правові акти тощо). На сьогодні даний Протокол Україною не ратифіковано, але органи влади, науковці та громадські організації активно працюють у даному напрямку.

До 2011 року система оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні містила розробку замовником у складі проекту матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище та обов'язкове проведення державної екологічної експертизи проектної документації щодо об'єктів будівництва та реконструкції, а також діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку спеціально уповноваженим органом. Реалізація проектів та діяльності без позитивного висновку державної екологічної експертизи щодо екологічно небезпечних об'єктів була заборонена [7].

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI [12], згідно з яким було виключено проекти будівництва щодо об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, із переліку об'єктів державної екологічної експертизи, в системі оцінки впливу проектів на навколишнє середовище відбулися суттєві зміни.

Цей закон своїми перехідними положеннями вніс зміни в цілу низку законодавства, а саме в Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про пожежну безпеку» та виключив з цих законів положення, що передбачали відповідно екологічну, санітарно-гігієнічну і пожежну експертизу проектів будівництва. Скасовуючи такі експертизи для проектів будівництва, в ці закони були введені нові положення, які встановили, що єдина експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до статті 31 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Ці положення закону вступили в силу 12 червня 2011 року.

Стаття 31 вказаного закону передбачає, що експертизі щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їхньої експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення підлягає лише проектна документація на будівництво, об'єктів, які належать до 4–5 категорій складності. При цьому потенційний чи дійсний вплив на довкілля не є критерієм під час визначення категорії складності об'єкта будівництва.

Співвідношення таких об'єктів і об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких раніше була обов'язковою екологічна експертиза, певний час залишалося невизначеним. Лише у 2013 році Національним стандартом було закріплено, що об'єкти, визначені Переліком видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, слід відносити до 5 категорії складності. Закон [12] встановлює, що нова експертиза може проводитися експертними організаціями різних форм власності. У більшості випадків таку експертизу зараз здійснюють приватні підприємства, ті самі, що розробляють проектну документацію, в тому числі матеріали оцінки впливу на навколишнє середовище. Щоправда, забороняється здійснювати розробку документації та експертизу одного і того ж проекту одній і тій самій особі. Крім того, закон [12] вимагає, аби експертиза проектів, що споруджуються за рахунок бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а

також кредитів, наданих під державні гарантії, здійснювалася експертною організацією державної форми власності.

Згідно з новим порядком, для проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, і далі необхідно розробити розділ оцінки впливу на навколишнє середовище згідно з тими ж ДБН. Матеріали оцінки впливу на навколишнє середовище тепер розглядаються разом із рештою проектної документації за процедурою містобудівної експертизи, тобто не спеціальним уповноваженим органом у сфері охорони навколишнього середовища, а експертною організацією, яка відповідає критеріям, затвердженим Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон). До проведення такої експертизи залучаються фахівці в сфері екології, сертифіковані Атестаційною архітектурно-будівельною комісією, але не спеціальний державний орган. Професійну атестацію таких експертів проводить секція Комісії, до складу якої входять представники відповідних центральних органів виконавчої влади, в тому числі Мінприроди України. Спеціальний орган у сфері охорони довкілля до процесу експертизи більше не залучається, а фінальний документ експертизи – експертний звіт – вже не є документом дозвільного характеру.

Внаслідок вказаних вище змін у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище Україна ще більше віддалилася від світового зразка, а прийнята законодавча база зробила кроки назад у системі розвитку екологічної оцінки.

**Висновки та перспективи використання результатів дослідження.** В Україні оцінка впливу на навколишнє середовище базується на національному природоохоронному законодавстві, яке встановлює не процесуальну концепцію проведення процедур оцінок впливів, а тільки інструктує, як складати розділ проектної документації, що оцінює вплив на довкілля. Тож робота над розробкою та впровадженням процедур з екологічного оцінювання в Україні є найактуальнішим питанням не тільки в галузі народного господарювання, але й в політичному спрямуванні нашої держави.

Аналіз оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні показав, що вона не є процедурою інвестиційного проекту, як це прийнято у світовій практиці. Чинними нормативними актами регламентується розробка проектної документації, в складі якої готується лише спеціальний розділ. Причому, характерною особливістю цього проектного етапу є екологічна оцінка проектних рішень, коли земельна ділянка обрана, відведена і передана інвестору в приватну власність або оренду. Тож розглядати альтернативні моменти започаткування тієї чи іншої діяльності, з точки зору охорони довкілля, на практиці – дуже складно.

Якісна ж оцінка впливу на навколишнє середовище, в свою чергу, дозволяє:

- 1) прийняти більш виважені з екологічної точки зору проектні рішення, мінімізувавши таким чином небажані впливи на довкілля;
- 2) досягнути кращої відповідності екологічним стандартам, що знижує вірогідність санкцій та штрафів;
- 3) мінімізувати вірогідність зростання в майбутньому експлуатаційних та капітальних витрат на ліквідацію не передбачених заздалегідь впливів;
- 4) зменшує часові і матеріальні витрати на затвердження проекту;
- 5) зменшує витрати на переобладнання;
- 6) мінімізує витрати з системи охорони здоров'я;
- 7) сприяє кращому сприйняттю проекту громадськістю.

Тож важливими стратегічними кроками для удосконалення системи екологічної оцінки в Україні можна визначити:

– розвиток методології оцінки впливу на навколишнє середовище шляхом організації фондів (бібліотек, депозитаріїв), де б зберігалися та були в постійному доступі зацікавлених осіб заключні документи проведення екологічної оцінки;

– розробка диференційованого підходу з оцінки впливу на навколишнє середовище до проектів та діяльності різного ступеню екологічної небезпеки, що сприятиме підвищенню ефективності системи екологічного оцінювання;

– встановлення вимоги обов'язкового доступу громадськості, науковців та інших зацікавлених осіб до кінцевого документу оцінки впливу на навколишнє середовище, а також висновків екологічної експертизи;

– регламентація початку процедури оцінки впливів на навколишнє середовище як можна раніше, тобто під час інвестиційного задуму, при цьому необхідно залучати всі зацікавлені сторони (в тому числі й громадськість), і тільки після цього проводити проектування об'єкта;

– перегляд існуючого та розробка нового законодавства у сфері оцінки впливу на навколишнє середовище;

– максимальне залучення органів влади, науковців та інших спеціалістів природоохоронного спрямування до процедури оцінки впливу на навколишнє середовище;

– звуження кола організацій, що мають право на проведення даної діяльності та більш ефективна професійна підготовка спеціалістів з розробки розділу оцінки впливу на навколишнє середовище, зокрема залучення науковців, що спеціалізуються у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Саме такі першочергові кроки сприятимуть розвитку екологічної оцінки в Україні для досягнення ефективності даного інструменту для забезпечення екологічної безпеки країни та її сталого розвитку.

### Список використаної літератури

1. Хилько М.І. Екологічна політика / М.І. Хилько. – К. : Абрис, 1999. – 363 с.
2. Рудько Г.І. Екологічна безпека техноприродних геосистем (наукові і методичні основи) / Г.І. Рудько, С.В. Гошовський. – К. : Нічлава, 2006. – 464 с.
3. Джигирей В.С. Екологія та охорона навколишнього природного середовища : навч. посібник / В.С. Джигирей. – К. : Знання, 2004. – 309 с.
4. Екологічне управління / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
5. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд : ДБН А.2.2-1-2003. – К. : Держбуд України. – 26 с.
6. Адаменко Я.О. Оцінка впливів техногенно небезпечних об'єктів на навколишнє середовище: науково-теоретичні основи, практична реалізація : автореф. дис. ... докт. техн. наук / Я.О. Адаменко. – Івано-Франківськ, 2006. – 39 с.
7. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. – Львів : ЕПЛ, 2013. – 96 с.
8. Калиновський С.В. Оцінка впливу і екологічна експертиза – сьогодні і завтра / С.В. Калиновський // Рідна природа, 2000. – № 1. – С. 16–24.
9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1308-98-%D0%BF10>.
11. Калиновський С.В. Комплексна державна експертиза / С.В. Калиновський // Рідна природа. – 2000. – № 2. – С. 48–49.
12. Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

ПУШКАРЬОВА Ірина Дмитрівна – кандидат технічних наук, доцент кафедри водно-екологічних проблем Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління Мінприроди України.

Наукові інтереси:

– методи комплексного оцінювання екологічного стану навколишнього природного середовища за впливу промислових підприємств;

– забруднення довкілля важкими металами та його запобігання;

– екологічний аудит;

– ОВНС;

– екологічна експертиза.

Тел.: (044)206–31–85.

E-mail: Iryninet@mail.ru.

Стаття надійшла до редакції 08.10.2014