

УДК 343.148

І.В. Стародубов

**ЕКОЛОГІЧНА ТА ГРОМАДСЬКА
ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ВАЖЛИВІ ПРАВОВІ
ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

У статті аналізуються питання організації та проведення екологічної та громадської експертизи через призму ствердження важливості такого виду експертних досліджень. Особлива увага акцентується на правовій регламентації державної та громадської екологічної експертизи, а також на завданнях, етапах і методах громадської експертизи.

Ключові слова: *екологічна експертиза, громадська експертиза, інститути громадянського суспільства, контроль екологічної діяльності.*

В статье анализируются вопросы организации и проведения экологической и общественной экспертизы через призму утверждения важности такого вида экспертных исследований. Особенное внимание акцентируется на правовой регламентации государственной и общественной экологической экспертизы, а также на заданиях, этапах и методах общественной экспертизы.

Ключевые слова: *экологическая экспертиза, общественная экспертиза, институты гражданского общества, контроль экологической деятельности.*

In the article the questions of organization and realization of ecological and public examination are analyzed through the prism of claim of importance of such type of expert researches. The special attention is accented on legal regulation of state and public ecological examination, and also on tasks, stages and methods of public examination.

Key words: *ecological expertise, public expertise, institutes of civil society, control of ecological activity.*

Актуальність. Важливість екологічної експертизи зумовлена зокрема тим, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території будь-якої країни має виняткове значення для життя та здоров'я кожної нації. Більше того, цей обов'язок є прямою функцією держави, зокрема як зазначено в ст. 16 Конституції України. Тим паче така прискіплива увага на зазначеному питанні обумовлена тим, що екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу. Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості.

Зауважимо на тому, що суспільний контроль в державі не обмежується лише екологічними питаннями, а охоплює всю діяльність органів публічної влади, у тому числі нормотворчу, за допомогою проведення громадської експертизи.

Аналіз останніх досліджень. Особливості процедури організації та проведення екологічної експертизи досить добре розкрито в українській науці: Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, О.Л. Дубовик, О.В. Ринкова, Н.В. Рунчева, Е.В. Позняк, Б.Г. Розовський, В.І. Семчик, А.М. Статівка, Н.І. Титова, М.В. Шульга та ін.

Питання громадської експертизи серед вітчизняних науковців у своїх працях почалося підніматися відносно нещодавно, найактивніше зокрема О.М. Андреевим, О.С. Орловським, М.В. Менджул, В.В. Навроцьким, М.В. Лациба, О.В. Літвіновим, Н.М. Літвіною, О.В. Тинкован, І.В. Шумік, О.С. Хмарою, І.І. Хожило та деякими іншими.

Метою статті є охарактеризувати екологічну та громадську експертизи як важливі правові інструменти забезпечення суспільного контролю в Україні.

Основний матеріал. Під екологічною експертизою згідно ст. 1 Закону України "Про екологічну експертизу" [1] розуміють вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Маємо підтримати думку, зокрема Н.В. Рунчевої, що в цілому екологічна експертиза є видом контролю екологічної діяльності і розглядається як комплекс заходів юридичного й економічного характеру, які передують реалізації проектів і господарських планів з метою оцінки їх можливості та прийнятності впливу на навколишнє середовище [2, с. 142].

Згідно ст. 27 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [3] екологічній експертизі підлягають: а) проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку галузей економіки, генеральних планів населених пунктів; б) проекти інструктивно-методичних і нормативно-технічних актів та документів, які

регламентують господарську діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище; в) документація по створенню нової техніки, технології, матеріалів і речовин; г) матеріали, речовини, продукція, господарські рішення, системи й об'єкти, впровадження або реалізація яких може призвести до порушення норм екологічної безпеки та негативного впливу на навколишнє природне середовище; г) документація щодо генетично модифікованих організмів, що призначаються для використання у відкритій системі.

Процедура проведення екологічної експертизи передбачає вирішення еколого-експертними органами чи формуваннями завдань експертного дослідження і оцінку об'єктів екологічної експертизи, підготовку обґрунтованого об'єктивного еколого-експертного висновку, включаючи в себе такі стадії: 1) перевірку наявності та повноти необхідних матеріалів і реквізитів на об'єкти екологічної експертизи та створення еколого-експертних комісій (груп); 2) аналітичне опрацювання матеріалів екологічної експертизи, в разі необхідності натурні обстеження і проведення на їх основі порівняльного аналізу і часткових оцінок ступеня екологічної безпеки, достатності та ефективності екологічних обґрунтувань діяльності об'єктів екологічної експертизи; 3) узагальнення окремих експертних досліджень одержаної інформації та наслідків діяльності об'єктів експертизи, підготовку висновку екологічної експертизи та подання його заінтересованим органам і особам [1].

Виокремлюють різні види екологічної експертизи. Так, найзагальніший поділ пропонує О.Л. Дубовик: а) по суб'єкту організації та проведення - державна та громадська; б) за часом і процедурою - первинна та повторна, яка поділяється на добровільну та за рішенням суду; в) за результатом - прийшла до позитивного чи до негативного висновку [4, с. 321]. Тоді як О.В. Ринкова вказує на те, що екологічна експертиза може бути поділений на такі види, виходячи з об'єкта дослідження: а) еколого-санітарна - встановлення причинного зв'язку між станом здоров'я людини та шкідливим впливом навколишнього природного середовища, спричиненого антропогенною діяльністю; б) еколого-нормативна - з'ясування відповідності вимогам екологічної безпеки нормативів якості природного середовища, гранично допустимих концентрацій викидів шкідливих речовин, рівня радіаційного впливу тощо; в) еколого-грунтознавча - дослідження негативного антропогенного впливу на ґрунтогеологічні об'єкти; г) природних або штучних біоценозів - встановлення джерел і ступеню негативного антропогенного впливу на досліджуваний об'єкт; і) еколого-біологічна - встановлення природи і масштабів негативного антропо-

генного впливу на об'єкти рослинного і тваринного походження [5, с. 34-35].

У чинному законодавстві, зокрема у ст. 12 Закону України "Про екологічну експертизу" та ст. 26 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" акцентується на тому, що в Україні здійснюються державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Так, державна екологічна експертиза розцінюється спеціалістами одним із найефективніших правових інструментів, за допомогою якого стає можливим попередження нанесення шкоди навколишньому середовищу [4, с. 315]. Вона організовується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій із залученням інших органів виконавчої влади. Водночас експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [1].

Завданнями державної екологічної експертизи є: а) визначення екологічної безпеки господарської та іншої діяльності, яка може нині або в майбутньому прямо або посередньо негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища; б) оцінка повноти й обґрунтованості передбачуваних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та здоров'я населення, яка здійснюється Державною екологічною інспекцією України, разом з Державною санітарно-епідеміологічною службою України [3].

Натомість громадська екологічна експертиза здійснюється в Україні, в першу чергу, з урахуванням вимог Конвенції ООН від 25.06.1998 "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля", наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168 "Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля" та ін. Цей вид екологічної експертизи здійснюється незалежними групами спеціалістів з ініціативи громадських організацій, а також місцевих органів виконавчої влади за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах [3].

Висновок громадської екологічної експертизи, як зазначає Е.В. Позняк, це джерело екологічної інформації, акт індивідуального припису, в якому відображена позиція громадськості стосовно можливості чи неможливості реалізації об'єкта експертизи, який подається конкретним суб'єктам, уповноваженим приймати рішення щодо експертних об'єктів та який за характером оцінки еколого-експертним

органом об'єкта експертизи може бути позитивним, умовно негативним із поверненням об'єкта експертизи на доопрацювання або принципово негативним [6, с. 140].

Зауважимо на тому, що суспільний контроль в державі не обмежується лише екологічними питаннями, а охоплює всю діяльність органів публічної влади, у тому числі нормотворчу, за допомогою проведення громадської експертизи. Так, згідно Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 [7], громадська експертиза – це складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, тобто громадськими організаціями, професійними та творчими спілками, організаціями роботодавців, благодійними і релігійними організаціями, органами самоорганізації населення, недержавними засобами масової інформації та іншими не підприємницькими товариствами і установами, легалізованими відповідно до законодавства, оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

О.В. Літвінов уточнює, що під громадською експертизою слід розуміти комплексне дослідження, вивчення, перевірку, аналіз, оцінку діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [8, с. 11–12].

Дещо в іншому ракурсі І.В. Шумік і І.І. Хожило пропонують розуміти запропоноване поняття, тобто як заплановане, систематизоване експертне та об'єктивне дослідження обраної сфери діяльності, яке проводиться за ініціативою самих громадських організацій, їх силами, у разі потреби із залученням фахівців та експертів, і, як правило, без використання державних ресурсів з метою досягнення конкретних позитивних змін у роботі органів влади [9, с. 7]. У цілому ж підкреслимо, що зміст вказаного виду експертизи в переважній більшості випадків розуміється авторами як форма громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Наприклад, О.В. Тинкован вказує на те, що "більш доречним є підхід, який розглядає громадсь-

ку експертизу як складову громадського контролю, оскільки проводити перевірку органів влади шляхом проведення громадської експертизи їх діяльності є цілком доречним" [10, с. 5].

На наше переконання, у даному випадку мова йде також про застосування спеціальних знань окремими суспільно активними членами суспільства щодо соціально-економічних і політичних процесів, їх розвитку та покращення тощо на локалізованих адміністративно-територіальних одиницях країни. Таким чином, вважаємо доречним, введення в українському законодавстві поняття "громадський експерт", в обов'язки якого, поряд з діяльністю інститутів громадянського суспільства, покласти проведення експертиз в ході нормотворчого процесу органів публічної влади з метою забезпечення суспільних інтересів, прийняття якісних нормативно-правових актів тощо.

Проведення громадської експертизи передбачає такі послідовні етапи: надсилання запиту на проведення громадської експертизи; отримання інформації від органу виконавчої влади і іншого сприяння під час здійснення громадської експертизи; здійснення моніторингу, оцінки і аналізу отриманих даних; підготовку експертного висновку та його направлення на розгляд органу виконавчої влади; оприлюднення висновків експертизи для широкого загалу [11, с. 8].

Орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи: видає у тижневий строк наказ про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів; утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи; розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті; подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України "Про інформацію" [7].

Відзначимо основні методи аналізу діяльності органів виконавчої влади при організації та проведенні громадської експертизи, основні серед них такі: 1) аналіз документів, зокрема контент-аналіз - обов'язково під час громадської експертизи збираються та аналізуються документи, зокрема пропозиції для отримання фінансування, контракти, звіти, брошури для громадськості та інші документи, пов'язані з діяльністю органу влади); 2) формалізовані та неформальні

інтерв'ю - визначається перелік питань, які необхідно дослідити. Деякі з питань передбачатимуть стислу відповідь, інші будуть ставитися у закритому вигляді з поданням можливих варіантів відповіді; 3) пряме спостереження та спостереження без прямої участі - достовірну інформацію про діяльність органу державної влади можна отримати, пропрацювавши в ньому, а також спостерігаючи за його діяльністю тривалий час; 4) письмове анкетування - перелік запитань має бути відносно стислим, а заповнення анкети не повинне забирати багато часу; 5) фокус-група - участь у фокус-групах обирають, як правило, представники однієї групи з однією визначальною рисою - посадовці, мешканці конкретного населеного пункту тощо. У вільній від дискусії час учасники розповідають про своє розуміння проблеми, діляться своїм досвідом щодо порушеної теми та ін.; 6) регуляторна політика - громадські експерти можуть здійснювати експертизу регуляторної діяльності органу виконавчої влади на відповідність установленім процедурам, використовуючи низку урядових методик аналізу якості управлінських рішень, а саме: Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методику відстеження результативності регуляторного акта [12, с. 36-40].

По завершенню проведення громадської експертизи експертні пропозиції надсилаються до органу виконавчої влади, який: розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті; розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу; розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації або на власному веб-сайті; надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" всю необхідну інформацію пов'язану з проведенням громадської експертизи [7].

Висновки. Екологічна експертиза є важливим правовим інструментом забезпечення контролю екологічної діяльності шляхом попереднього дослідження питань прийнятності передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища.

Громадська експертиза - це комплексне дослідження, що передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, оцінки

діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Використана література:

1. Про екологічну експертизу : закон України від 09.02.1995 № 45/95-ВР : за станом на 18.11.2012 // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 8. - Ст. 54.

2. Рунчева Н.В. Організація і методика контролю екологічної діяльності на макроекономічному рівні / Н.В. Рунчева // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. - 2012. - № 2 (18). - С. 140-144.

3. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ : за станом на 18.11.2012 // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.

4. Дубовик О.Л. Экологическое право : учеб. - 3-е изд., перераб. и доп. / О.Л. Дубовик. - М. : Проспект, 2011. - 720 с.

5. Ринкова О.В. Види судово-екологічної експертизи та завдання, що вирішуються в ході її проведення / О.В. Ринкова // Адвокат. - 2011. - № 9 (132). - С. 34-39.

6. Позняк Е.В. Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.06 // Еліна Владиславівна Позняк. - К., 2005. - 223 с.

7. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний Вісник України. - 2008. - № 86. - Ст. 2889.

8. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення / О.В. Літвінов, Н.В. Літвінова [та ін.]. - Д. : МОНОЛТ, 2010. - 180 с.

9. Сприяння організації та проведенню громадської експертизи: організаційно-правовий аспект : наук. розробка / за заг. ред. І.І. Хожило. - К. : НАДУ, 2011. - 40 с.

10. Тинкован О.В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять / О.В. Тинкован // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2010. - Вип. 1 (3). - С. 1-8.

11. Лациба М.В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М.В. Лациба, О.С. Хмара, О.С. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. - К. : [Агентство Україна], 2010. - 96 с.

12. Менджул М.В. Кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень / М.В. Менджул, В.В. Навроцький. - Ужгород. : КАПЛ "ВЕСТЕД", 2011. - 66 с.