

В. В. СТРЕЛЬНИК. ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЕКОЛОГІЧНИЙ АУДИТ В УКРАЇНІ

Розглянуто необхідність вдосконалення окремих аспектів правового забезпечення екологічного аудиту як виду незалежного екологічного контролю в ринкових умовах.

Ключові слова: управління в галузі охорони довкілля, незалежний екологічний контроль, екологічний аудит, екологічна експертиза, перманентність, сталий розвиток.

Рассмотрена необходимость усовершенствования отдельных аспектов правового обеспечения экологического аудита как вида независимого экологического контроля в рыночных условиях.

Ключевые слова: управление в сфере охраны окружающей природной среды, независимый экологический контроль, экологический аудит, экологическая экспертиза, перманентность, устойчивое развитие.

The necessity of improving certain aspects of legal support of environmental audit is considered as a form of independent environmental monitoring in conditions of market economy.

Key words: administration in the scope of environmental protection, independent ecological monitoring, ecological audit, ecological expertise, permanence, sustainable development.

Сучасна екологічна ситуація в Україні характеризується переважно негативними показниками стану та якості навколишнього середовища, посиленням антропогенного впливу на довкілля, інтенсифікацією використання природних ресурсів, збільшенням кількості промислових й інших об'єктів, функціонування яких представляє реальну загрозу для життя й здоров'я населення, екологічної безпеки природних територій.

Тому реальна оцінка існуючої екологічної ситуації на всіх рівнях – від конкретного підприємства до країни в цілому, запровадження екологічних вимог до процедури оцінювання ефективності прийняття управлінських рішень стає важливою ланкою у формуванні природоохоронної стратегії та державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища.

У зв'язку з цим необхідне впровадження такого виду незалежного екологічного контролю, як екологічний аудит. Даний крок дасть змогу виявити рівень дотримання підприємствами, установами, організаціями норм у галузі охорони довкілля, природокористування й екологічної безпеки, а також оптимізувати способи господарювання шляхом зниження обсягів забруднень, створення більш екологічних і менш ресурсоемних технологій, реструктуризації промислового виробництва за інноваційним екологобезпечним типом.

Окремим питанням правового регулювання екологічного аудиту приділялася увага в роботах таких науковців як А.П. Гетьман, В.А. Зуєв, Н.Р. Малишева, С.В. Разметаєв, М.О. Орлов, а також російськими вченими С.А. Боголюбовим, М.М. Бринчуком, М.В. Кичигиним, В.В. Кругловим, Г.П. Серовим та іншими. Поряд із цим проблема правового забезпечення екологічного аудиту як самостійного виду незалежного екологічного контролю в ринкових умовах є актуальною та потребує подальшого детального дослідження.

В юридичній літературі екологічний аудит розглядається як інструмент державного управління природокористуванням та охороною довкілля, економіко-правовий інструмент стимулювання природоохоронної діяльності, в умовах якого природокористувач самостійно ініціює проведення екологічного аудиту своєї діяльності з метою отримання науково-обґрунтованих рекомендацій щодо оптимальної організації робіт з раціонального природокористування та забезпечення якості навколишнього середовища на рівні, який відповідає вимогам законодавства України¹. Існує також обґрунтована думка, що екологічний аудит повинен бути повним та перманентним, давати повну оцінку того, як дотримуються вимоги щодо стану охорони довкілля².

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про екологічний аудит» екологічний аудит – це документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту³. У той же час «документально оформленим системним незалежним процесом оцінювання об'єкта» можна назвати й екологічну експертизу.

Оскільки Закон України «Про екологічну експертизу» (ст.1) визначає екологічну експертизу як вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколоґо-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 безпеки⁴.

Екологічна експертиза вважається одним із важливих засобів забезпечення екологічної безпеки і механізмом реалізації принципу попереджувального характеру заходів по охороні довкілля⁵.

Основним завданням екологічної експертизи є запобігання можливому негативному впливу на довкілля. Водночас екологічне законодавство допускає її проведення і щодо вже діючих об'єктів. Так, до переліку об'єктів державної екологічної експертизи Закон України «Про екологічну експертизу» (ст.14) відносить екологічні ситуації, що склалися, та діючі об'єкти і комплекси, що мають значний негативний вплив на навколишнє природне середовище⁶. Зазначена правова норма не повною мірою поєднується з основною суттю екологічної експертизи – попередженням небезпечних екологічних наслідків. До того ж законодавство про екологічну експертизу деталізує в основному порядок проведення експертизи проектних матеріалів, а проведення експертизи діючих об'єктів, правові наслідки її висновків Законом України «Про екологічну експертизу» не визначені⁷.

Таким чином, у частині проведення оцінки діючих об'єктів положення зазначеної статті Закону України «Про екологічну експертизу» не відповідає попереджувально-охоронному характеру самої функції екологічної експертизи. Вбачаємо, що такі об'єкти є об'єктами оцінки екологічного аудиту. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про екологічний аудит» екологічний аудит може проводитися щодо

підприємств, установ та організацій, їх філій та представництв чи об'єднань, окремих виробництв, інших господарських об'єктів у цілому або щодо окремих видів їх діяльності.

Отже, доцільно виключити діючі об'єкти та екологічні ситуації з переліку об'єктів екологічної експертизи, що дозволить розмежувати незалежний екологічний контроль та екологічну експертизу.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про екологічний аудит» основною метою екологічного аудиту є забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі господарської та іншої діяльності.

Вважаємо, що досягнути зазначеної мети можливо лише шляхом запровадження обов'язкового проведення екологічного аудиту для всіх підприємств та організацій, діяльність яких призводить або може призвести до негативних наслідків для довкілля з певною періодичністю в часі. Адже, екологічні заходи на підприємствах, що становлять підвищену екологічну небезпеку відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України⁸, у переважній більшості, мають епізодичний, без належної системи та організаційний характер.

Положення Закону України «Про екологічний аудит» (ст. 12) обмежує коло підприємств, на яких повинен проводитися обов'язковий аудит лише тими об'єктами, які становлять підвищену екологічну небезпеку у випадках банкрутства, приватизації, передачі в концесію об'єктів державної та комунальної власності, передачі у довгострокову оренду або придбання в державну чи комунальну власність, створення на основі об'єктів державної та комунальної власності спільних підприємств, екологічного страхування об'єктів, завершення дії угоди про розподіл продукції відповідно до закону та в інших випадках, передбачених законом⁹.

Цей перелік повинен бути розширений підприємствами та організаціями, обов'язковий екологічний аудит на яких призначається, за приписами уповноважених органів виконавчої влади при виникненні спірних ситуацій у процесі контрольної діяльності, при обґрунтуванні інвестиційних проєктів і програм, якщо це передбачено умовами інвестування та в інших випадках, передбачених законом¹⁰.

Як відомо, переважна більшість підприємств, що завдають значної шкоди навколишньому середовищу, вже приватизовані. Це підприємства гірничодобувної, металургійної, хімічної промисловості й енергетики. Їхня частка становить понад 90% викидів у атмосферу, скидів забруднених стічних вод і токсичних відходів. Водночас витрати на екологізацію виробництва розглядаються як збитки, оскільки не мають противагу у вигляді вартості здоров'я населення, завдання шкоди суспільним екологічним інтересам, захисту від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Потребують правового врегулювання запровадження обов'язкового екологічного аудиту об'єкти, які не займаються виробничою діяльністю, але представляють загрозу для навколишнього середовища: нафтосоховища, накопичувачі токсичних відходів, пестицидів, мінеральних добрив, занедбані смітники, зони зсувів і підтоплень та ін.

Нині проведення екологічного аудиту на таких об'єктах можливо лише на добровільній основі, за згодою керівника підприємства, навіть якщо замовниками екологічного аудиту будуть органи виконавчої влади або органи місцевого само-

врядування. Оскільки відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про екологічний аудит» добровільний екологічний аудит здійснюється щодо будь-яких об'єктів екологічного аудиту на замовлення заінтересованого суб'єкта за згодою керівника чи власника об'єкта екологічного аудиту¹¹. До того ж згідно із ст. 8 Закону України «Про екологічний аудит» конкретні завдання екологічного аудиту в кожному окремому випадку визначаються замовником, виходячи з його потреб, характеру діяльності об'єкта екологічного аудиту.

Вважаємо за доцільне також законодавчо передбачити проведення обов'язкового екологічного аудиту щодо виявлених завершених будівельних об'єктів, які в порушення законодавства не пройшли обов'язкової екологічної експертизи. Резервною сферою відповідного екологічного аудиту є також аудит територій, які приватизуються, передаються в постійне користування чи довгострокову оренду, особливо якщо йдеться про землі водного фонду та лісогосподарського призначення¹².

Ще одним із недоліків законодавства про екологічний аудит є необов'язковість висновків екологічного аудиту для керівництва підприємства, що мають рекомендаційний характер. Тому потребує нормативного закріплення обов'язковості виконання рекомендацій екологічного аудиту для всіх суб'єктів таких правовідносин, що буде вагомою запорукою прийняття екологічно правильних рішень.

За допомогою екологічного аудиту можливе досягнення співпраці підприємства з органами влади та населенням, як зацікавленими особами, що впливають на виробничу діяльність. Формування таких сприятливих відносин вимагають продуманого систематичного, цілеспрямованого надання необхідної достовірної інформації про вплив підприємства на навколишнє природне середовище, доведення до зацікавлених і відповідальних осіб інформації про екологічні цілі та завдання, екологічну політику підприємства, отримані у процесі їх реалізації результати.

До того ж встановлення відповідності діяльності підприємства, інвестиційних програм та інших об'єктів екологічного аудиту не лише законодавству, а й тому, як об'єкти відповідають екологічній системі тих природних утворень, на території яких вони функціонують або планують їх функціонування обумовлюють необхідність проведення екологічного аудиту природних територій.

Результати такого незалежного екологічного контролю можуть бути використані не тільки для визначення правильності управлінських рішень, що приймаються з урахуванням об'єктивного реального стану навколишнього середовища природних територій, а й створюють можливість прогнозувати позитивні та негативні тенденції їх зміни на найближчу перспективу, а при необхідності прийняти невідкладні адміністративні заходи реагування¹³.

Отже, екологічний аудит в умовах ринкових перетворень повинен сприяти активізації підприємницької діяльності на принципах екологічно безпечного й сталого розвитку. Правовими показниками ефективності незалежного екологічного контролю на зазначених принципах виступатиме ступінь екологічного благополуччя: стан навколишнього природного середовища, здоров'я населення, природних територій¹⁴.

З огляду на вищезазначене, вважаємо, що Закон України «Про екологічний аудит» потребує вдосконалення. Зокрема, слушною є думка науковців про доречність законодавчо уточнити поняття екологічного аудиту (ст. 1), як вид про-

фесійної підприємницької діяльності, що дозволить відмежувати процес оцінки відповідності об'єкта аудиту вимогам природоохоронного законодавства від суміжних видів діяльності.

Також вважаємо необхідним законодавчо розширити проведення обов'язкового екологічного аудиту щодо всіх об'єктів або сфер діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, незалежно від їх форм власності шляхом внесення змін доч.2 ст. 12 Закону України «Про екологічний аудит».

З метою активізації проведення екологічного аудиту підприємствами та організаціями пропонуємо доповнити ч.2 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», поширивши здійснення державного екологічного контролю на рекомендації, викладені у висновку обов'язкового екологічного аудиту.

1. Екологічне законодавство; екологічні аспекти господарської діяльності; екологічний аудит; екологічне страхування; еколого-економічне нормування; сталий розвиток / *Матеріали семінару* – К., 2000. – 84 с. **2. Басанець І.В., Пантелейчук О.С.** Екологічний аудит в Україні: актуальність, проблемні питання та напрями удосконалення // *Механізм регулювання економіки*. – 2010. – № 1. – С. 38-46. **3. Закон України** «Про екологічний аудит» // *ВВР України*. – 2004. – № 45. – Ст. 500. **4. Закон України** «Про екологічну експертизу» // *ВВР України*. – 1995. – № 8. – Ст. 54. **5. Кобецька Н.Р.** Екологічне право України: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с. **6. Закон України** «Про екологічну експертизу». – Ст. 54. **7. Кобецька Н.Р.** Цит. праця. **8. Про перелік** видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 // *Зібрання постанов Уряду України за 1995*. – № 554. **9. Закон України** «Про екологічний аудит». – Ст. 500. **10. Малишева Н.Р.** Законодавство України про екологічний аудит і перспективи його розвитку // *Учен. зап. Таврич. нац. ун-та: Серія «Юридические науки»*. – 2006. – Т. 19 (58). – № 3. – С. 115-121. **11. Закон України** «Про екологічний аудит». – Ст. 500. **12. Малишева Н.Р.** Проблеми та перспективи правового регулювання організації та здійснення екологічного аудиту в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrecoaudit.com/> **13. Орлов Н.А.** Экологический аудит – рыночный механизм управления курортно-рекреационными территориями Автономной Республики Крым // *Учен. зап. Таврич. национ. ун-та: «Юридические науки»*. – 2008. – Т. 21 (60). – № 1. – С. 168-175. **14. Гетьман А.П., Орлов Н.А.** Экологический аудит и правовые проблемы совершенствования управления на принципах устойчивого развития национ. ун-та // *Учен. зап. Таврич. национ. ун-та: Серія «Юридические науки»*. – 2008. – Т. 21 (60). – № 1. – С. 152-157.