

УДК 349.6

О. А. Бакай, головний радник ДК “Укртрансгаз”,
здобувач кафедри екологічного права Національної
юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ЕКОЛОГІЧНОГО АУДИТУ В СИСТЕМІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

У статті розкриваються проблемні питання про місце екологічного аудиту в системі екологічного права. Здійснено аналіз основних наукових поглядів та законодавства щодо місця екологічного аудиту в системі екологічного права, виявлено структурно-логічні зв'язки екологічного аудиту з інститутами екологічного права та внесено пропозиції для вдосконалення екологічного законодавства в цій сфері.

В статье раскрываются проблемные вопросы, связанные с местом экологического аудита в системе экологического права. Проведен анализ основных научных взглядов и законодательства относительно места экологического аудита в системе экологического права, выявлены структурно-логические связи экологического аудита с институтами экологического права и сформулированы предложения по усовершенствованию экологического законодательства в данной сфере.

The article reveals problematic issues concerning place of the environmental audit in the system of environmental law. Main scientific views and legislation concerning place of the environmental audit in the system of environmental law are analyzed, structural and logical connection of the environmental audit with institutes of environmental law are revealed and recommendations concerning improvement of environmental legislation in this sphere are proposed.

Ключові слова. Екологічний аудит, система екологічного права, інститути екологічного права, Екологічний кодекс.

Вступ. Формування екологічного законодавства України триває 15 років, настав час його впорядкувати й систематизувати. Посилення останнім часом диференціації поресурсового законодавства, особливо земельного, суперечності між нормами природоресурсного та природоохоронного законодавства спонукає до його кодифікації, прийняття єдиного Екологічного кодексу України, який виключить колізійність та дублювання правових норм, зменшить кількість нормативних актів, що регулюють екологічні правовідносини. Разом з тим виникають дискусії щодо структурного та змістовного наповнення цього кодексу, логічного розміщення його частин, зміни окремих підходів, що містяться в екологічному законодавстві. Одним з таких дискусійних моментів є місце інституту екологічного аудиту в системі екологічного законодавства.

Зважаючи на те, що екологічний аудит – відносно новий інститут в екологічному праві, слід констатувати його незначну дослідженість з правового погляду. Так, в Україні відсутні дисертаційні та монографічні дослідження за цією тематикою, існуючі дисертаційні дослідження в інших галузях науки (географічні, економічні, з державного управління) скоріше виявляють проблеми щодо практичної реалізації екологічного аудиту, аніж пропонують шляхи їх законодавчого розв'язання [1]. Епізодичні юридичні статті з екологічного аудиту також наголошують лише на окремих проблемах його реалізації та значення для екології [2]. Разом з тим наявні праці із соціального управління щодо його функцій [3], спільних для всіх систем соціального управління, а також правові дослідження з реалізації окремих функцій екологічного управління [4] створюють належний базис для аналізу місця екологічного аудиту в системі екологічного права.

© О. А. Бакай, 2009

Постановка завдання. Усвідомлення місця екологічного аудиту в системі екологічного права, визначення його структурно-логічних зв'язків з інститутами екологічного права є базою для подальшого розвитку, успішного розв'язання проблем, що виникають у процесі його реалізації. Унаслідок цього мета нашої статті полягає в такому:

- 1) аналіз основних наукових поглядів та законодавства щодо місця екологічного аудиту в системі екологічного права;
- 2) виявлення структурно-логічних зв'язків екологічного аудиту з інститутами екологічного права;
- 3) формування пропозицій щодо вдосконалення екологічного законодавства, зокрема структури і змісту проекту Екологічного кодексу України в питаннях правового регулювання інституту екологічного аудиту.

Результати дослідження. Прийняття Верховною Радою України 24 червня 2004 р. Закону України “Про екологічний аудит” [5] ознаменувало початок якісно нового етапу розвитку цього інституту в Україні. На цьому етапі було внесено зміни до цілого ряду законів України, зокрема “Про приватизацію державного майна”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, “Про аудиторську діяльність” і “Про охорону навколишнього природного середовища”.

Однак після внесення змін в екологічне законодавство, а саме в Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, виникли певні проблемні (дискусійні) моменти щодо усвідомленого підходу законодавця до регулювання відносин з екологічного аудиту. Так, структурно екологічний аудит було зараховано до одного з елементів економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища, оскільки назву ст. 49 “Екологічне страхування” цього закону змінено на “Екологічне страхування та екологічний аудит”, а зміст доповнено новими частинами: “З метою врахування екологічних вимог у процесі приватизації чи корпоратизації об'єктів права державної власності, іншої зміни форми власності чи зміни суб'єктів права власності на об'єкти, а також для потреб екологічного страхування, оренди майна, набуття права власності на майно та земельні ділянки, створення, функціонування і сертифікації систем екологічного управління, при здійсненні іншої діяльності в Україні проводиться добровільний чи обов'язковий екологічний аудит (ст. 49 доповнено новою ч. 2 згідно із Законом України від 24.06.2004 р. № 1863-IV, зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 15.01.2009 р. № 882-VI). Порядок екологічного страхування й екологічного аудиту визначається законодавством України (ч. 3 ст. 49 у редакції Закону України від 24.06.2004 р. № 1863-IV) [6].

Унаслідок проведення екологічного аудиту суб'єкти господарювання мають можливість поряд із формуванням цілей власної екологічної політики вирішувати питання економічного характеру, тому така позиція законодавця могла б бути визнана доцільною. Однак, внівши відповідні зміни до однієї зі статей Розділу X Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, а саме “Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища”, законодавець залишив незмінними інші його статті. Через це стаття не зовсім логічно вкладається в систему економічних заходів охорони навколишнього природного середовища, визначених ст. 41 Закону: “Економічні заходи охорони навколишнього природного середовища передбачають:

- а) взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів з охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;
- б) визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- в) установлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;

г) встановлення нормативів збору і розмірів зборів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, на утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу, утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками;

д) надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

е) відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища”.

Водночас іншою статтею цього Закону (Ст. 16. Управління в галузі охорони навколишнього природного середовища) передбачено таке: “Управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності”. У даному переліку не міститься функція екологічного аудиту, але перелік має незакінчений характер, що дозволяє стверджувати про можливість його розширення. В. А. Зуєв з цього приводу зазначав: “Таке положення видається цілком слушним, зважаючи на те, що для ефективності дії управління має бути гнучкою системою, а жорстке закріплення переліку функцій обмежує цю можливість, що підтверджується й теорією екологічного права. Так, майже всі вчені зараховують до функцій екологічного управління такі: видання підзаконних актів; спостереження за станом навколишнього природного середовища; облік стану та використання окремих природних об’єктів, ведення кадастрів; планування і прогнозування використання та охорони навколишнього природного середовища; екологічна експертиза; просторово-територіальний устрій природних об’єктів; стандартизація та нормування; екологічний контроль та розв’язання спорів про природокористування. Деякі вчені, зокрема В. І. Андрейцев і М. М. Бринчук, зараховують до функцій екологічного управління екологічний аудит. М. М. Бринчук виділяє також таку функцію екологічного управління, як екологічне виховання і освіта” [7, 56].

Наповнення інституту екологічного управління саме через його функціональну складову є вже усталеною практикою в наукових дослідженнях, в тому числі в екологічній сфері. Що стосується функцій екологічного управління, то В. І. Андрейцев [8, 142] і М. М. Бринчук [9, 221] визначають їх, як “постійні напрямки діяльності з забезпечення охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування”. На користь зарахування екологічного аудиту саме до функцій екологічного управління свідчить і сама процедура прийняття його основних стандартів. Так, у 1997 р. Держстандарт України наказом № 495 від 18 серпня затвердив і увів у дію державні стандарти України ДСТУ ISO 14001-97 “Системи управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування” і ДСТУ ISO 14004-97 “Системи управління навколишнім середовищем. Загальні настанови щодо принципів управління, систем та засобів забезпечення”. Одночасно з цим він увів у дію і стандарти екологічного аудиту, які також належать до серії ISO 14000: ДСТУ ISO 14010-97 “Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Загальні принципи”, ДСТУ ISO 14011-97 “Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Процедура аудиту. Аудит систем управління навколишнім природним середовищем”, ДСТУ ISO 14012-97 “Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Кваліфікаційні вимоги до аудиторів з екології”.

Фахівці з питань екологічного менеджменту вже давно розглядають екологічний аудит як його невід’ємну частину [10]. Зменшення ролі державного впливу при здійсненні екологічного управління на підприємствах та орієнтованість на вирішення екологічних проблем

та оптимізацію природоохоронних витрат аж ніяк не зменшує управлінської ролі цього механізму. Це повністю узгоджується із твердженням професора Б. В. Єрофєєва: “Державне централізоване управління екологокористуванням і охороною навколишнього природного середовища було притаманне тоталітарній державі з її командно-адміністративною системою. З розвитком ринкових відносин державі необхідно економічно стимулювати більш ефективне природокористування шляхом встановлення науково обґрунтованої ціни на природні ресурси і плати за екологокористування, які б сприяли більш раціональному їх використанню шляхом впровадження більш ефективного оподаткування за використання природних об’єктів і встановлення відповідних пільг, які б стимулювали таке їх використання тощо” [11, 237].

В. В. Костицький прямо наголошував на управлінську природу екологічного аудиту: “Основними завданнями екологічного аудиту як правового організаційно-управлінського інструменту (курсив мій. – О. Б.) системи забезпечення екологічної безпеки оцінюваного об’єкта є не лише оцінка відповідності діяльності підприємства вимогам та стандартам охорони довкілля, але й захист від надзвичайних ситуацій природного і техногенного походження” [12, 661].

Зважаючи на вищевикладене, у майбутньому Екологічному кодексі України доцільно розмістити інститут екологічного аудиту саме в розділі “Функції управління в галузі охорони довкілля”. До речі, професор В. К. Попов пише: “Екологічний кодекс України повинен бути єдиним, таким, який охоплює всі основні і принципові правові приписи, які регулюють екологічні відносини, що виникають між конкретними суб’єктами. Цей кодекс має бути єдиним і основним кодифікаційним правовим актом у сфері екології, іншими словами, таким, яким є Цивільний кодекс України. В Екологічному кодексі слід передбачити Загальну та Особливу частини. У Загальній доцільно відобразити всі правові приписи, що стосуються питань, які характеризуються певними загальними специфічними рисами” [13, 223].

Висновки. З урахуванням проведеного аналізу вважаємо за доцільне під час прийняття Екологічного кодексу України відмовитись від нинішнього підходу до екологічного аудиту як складового елементу економічного механізму охорони навколишнього природного середовища та розглядати його саме крізь призму його функціонального навантаження та еколого-управлінську природу. Тоді цей інститут екологічного права через свою правову природу органічно впишеться в систему міжгалузевого інституту екологічного управління, зайнявши рівноправне місце поряд із такими функціями екологічного управління, як екологічний контроль та екологічна експертиза. Саме така позиція, на нашу думку, повинна стати базовою для подальшого дослідження питань, пов’язаних з розвитком та ефективністю екологічного аудиту.

Література

1. Завальнюк І. В. Екологічний аудит територій (на прикладі рівнинного Криму) [Текст] : дис. ... канд. геогр. наук : 11.00.11 / І. В. Завальнюк / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004; Шафоростова М. М. Удосконалення державного управління поводженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудиту [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. М. Шафоростова / Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006.

2. Гетьман А. П. Правове регулювання екологічного аудиту в Україні [Текст] / А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв // Екологічний вісник. – 2002. – № 5–6; Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. А. Зуєв / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.; Гетьман А. П. Экологический аудит и правовые проблемы совершенствования управления в сфере экологии на принципах устой-

чивого розвитку [Текст] / А. П. Гетьман, Н. А. Орлов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия "Юридические науки". – 2008. – Т. 21 (60). – № 1. – С. 152–157.

3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] / В. М. Плішкін. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.; Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) [Текст] / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.; Щекин Г. В. Теория социального управления [Текст] : монографія / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.

4. Андрейцев В. И. Теоретические проблемы правового обеспечения эффективности экологической экспертизы [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / В. И. Андрейцев. – К., 1991. – 475 с., Веклич О. О. Удосконалення економічних інструментів екологічного управління в Україні [Текст] / О. О. Веклич // Економіка України. – 1998. – № 9. – С. 65–75; Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве [Текст] / А. П. Гетьман. – Х. : Основа, 1994. – 136 с.; Голиченков А. К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования [Текст] / А. К. Голиченков. – М. : Изд-во МГУ, 1993. – 162 с.; Екологічний аудит [Текст] : посібник з екологічного менеджменту і екологічного аудиту / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, В. М. Навроцький та ін. – К. : Символ-Т, 1997. – 221 с.; Принципи та приклади застосування ринкових інструментів у сучасній природоохоронній політиці [Текст] / І. Вербицька, В. Дюканов, Т. Медун. – К. : Українське товариство стійкого розвитку, 2001. – 68 с.; Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике [Текст] / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1990. – 280 с.; та ін.

5. Про екологічний аудит [Текст] : Закон України // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 1948.

6. Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

7. Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. А. Зуєв / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – С. 215.

8. Андрейцев В. И. Екологічне право [Текст] : навчальний посібник / В. И. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

9. Бринчук М. М. Экологическое право [право окружающей среды] [Текст] : учебник / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.

10. Екологічне підприємництво [Текст] : навчальний посібник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, В. М. Навроцький та ін. – К. : Мета, 2001. – 191 с.; Модернізація виробництва: системно-екологічний підхід [Текст] : посібник з екологічного менеджменту / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, В. М. Навроцький та ін. – К. : Символ-Т, 1997. – 220 с.; Серов Г. П. Экологический аудит [Текст] : учебно-практическое пособие / Г. П. Серов. – М. : Экзамен, 1999. – 448 с.; Екологічний аудит [Текст] : посібник з екологічного менеджменту і екологічного аудиту / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, В. М. Навроцький та ін. – К. : Символ-Т, 1997. – 221 с.

11. Ерофеев Б. В. Экологическое право [Текст] : учебник / Б. В. Ерофеев. – М. : Новый юрист, 1998. – 688 с.

12. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) [Текст] / В. В. Костицький. – К. : ІЗП і ПЗ, 2003. – 772 с.

13. Попов В. К. Проблеми систематизації екологічного законодавства [Текст] / В. К. Попов // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 221–225.