

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Росії: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 624 с. **7. Искоян А.Б.** Правовое регулирование охраны и использования растительного мира (нелесной растительности). – Ереван: Изд-во Ереван. ун-та, 1987. – 132 с. **8. Колодій А.М.** Принципи права України. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с. **9. Коростелев С.В.** Земельное и лесное право: Учеб. пособ. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А.; Полиус, 1998. – 544 с. **10. Котюк В.О.** Теорія права: Курс лекцій: Навч. посіб. для юрид. фак. вуз. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с. **11. Крассов О.И.** Право лесопользования в СССР. – М.: Наука, 1990. – 238 с. **12.** Лесная энциклопедия: В 2-х т. – Т. 1. / Гл. ред. *Г.И. Воробьев*. – М.: Сов. энцикл., 1986. – 563 с. **13. Морозов Г.Ф.** Учение о лесе. – М.: Гослесбудмиздат, 1949. – 456 с. **14.** Офіційний вісник України. **15.** Охрана природы: Справочник / Под ред. *К.П. Митрюшкина*. – Изд. 2-е, перераб. – М.: Агропромиздат, 1987. – 269 с. **16. Петров В.В.** Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 557 с. **17. Погребняк П.С.** Общее лесоводство. – М.: Колос, 1968. – 440 с. **18. Погребняк С.П.** Основоположні принципи права (змістовна характеристика). – Х.: Право. – 240 с. **19. Полянская Г.Н.** Право государственной собственности на леса в СССР. – М.: Госюриздат, 1959. – 408 с. **20. Реймерс Н.Ф., Яблоков А.В.** Словарь терминов и понятий, связанных с охраной живой природы. – М.: Наука, 1982. – 144 с. **21.** Справочник по охране природы / Под ред. *К.П. Митрюшкина*. – М.: Леспром, 1980. – 352 с. **22. Шершеневич Г.Ф.** Учебникъ русскаго гражданского права. – 9-е изд. – М.: Изд. бр. Башмаковых, 1911. – 852 с.

Надійшла до редакції 17.08.2009 р.

УДК 349.6:35.073.526

О.А. Бакай, здобувач
при кафедрі екологічного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ Й ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЕКОЛОГІЧНИЙ АУДИТ

Сучасний стан розвитку економічних відносин, триваючі соціальні процеси, а також постійно зростаючий рівень екологічної свідомості населення вимагають пошуків нових шляхів подолання антагонізму між розвитком продуктивних сил і збереженням навколишнього природного середовища. На даному етапі еко-

логічна безпечність технологій і процесів, використовуваних на підприємствах, незрілість їх політик, орієнтованість на вирішення екологічних проблем і соціальний контакт з громадськістю стають визначальними і споживчими чинниками, які мають велике значення при обранні споживачами товарів або пос-

луг.

Для суб'єктів господарювання все нагальнішою стає проблема підтвердження не тільки їх відповідності мінімальним критеріям екологічної безпеки, які є єдиними для всіх без винятку суб'єктів, а й формування і демонстрації заінтересованим суб'єктам (у першу чергу споживачам, органам державної влади й контрагентам) власної свідомої екологічної позиції, досягнень в екологічній сфері, безпечності й орієнтованості на мінімізацію негативних екологічних наслідків своєї діяльності.

Указані цілі досягаються цими суб'єктами формуванням ефективних систем екологічного управління (менеджменту). Одним з найважливіших інструментів виявлення існуючих проблем і визначення можливих шляхів їх вирішення є екологічний аудит. Разом із тим спостерігаються розірваність між реальними потребами суспільства і наявним рівнем правового регулювання даного інструменту екологічного управління, а також занадто велика адміністративна зарегульованість його окремих елементів (наприклад, сертифікація аудиторів) і брак правових норм, що регламентують його окремі складові елементи.

Ось чому вивчення історії формування розвитку національного законодавства про еко-

логічний аудит і аналіз перспектив його розвитку має надзвичайне велике методологічне значення для комплексного дослідження правового регулювання еколого-аудиторської діяльності, за допомогою якого можливе подолання колізій і прогалин, що виникають у процесі застосування цього законодавства.

Незважаючи на те, що на міжнародному рівні окремі елементи еколого-аудиторської діяльності системно використовуються з 70-х років ХХ ст., а в 2004 р. було прийнято Закон України «Про екологічний аудит», відмітимо, що комплексного наукового дослідження правового регулювання екологічного аудиту на сьогодні бракує. В існуючих наукових роботах ця проблема освітлювалась епізодично, а введення відповідних курсів до навчальних програм підготовки фахівців з екологічного блоку знань має суцільно навчально-методичну спрямованість. У 2004 р. було захищено дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата географічних наук І.В. Завальнюк, в 2006 р. дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління М.М. Шафоростовою. Окремі питання правового регулювання екологічного аудиту порушувались у роботах таких науковців, як А.П. Гетьман, В.А. Зуєв, С.В. Разметаєв, М.О. Орлов

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

[Див.: 2-5].

Історія формування правового регулювання еколого-аудиторської діяльності в Україні є підґрунтям для подальшого комплексного дослідження проблеми. Метою даної статті є: (а) аналіз історії формування правового регулювання екологічного аудиту в Україні; (б) визначення кола нормативних актів, що регулюють питання реалізації еколого-аудиторської діяльності на сучасному етапі, а також перспектив її розвитку.

Відповідно до Конституції України визначення основних напрямків зовнішньої і внутрішньої політики належить до компетенції Верховної Ради України, якою 5 березня 1998 р. було затверджено «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [1; 1998. – № 38-39. – Ст. 248]. Цією Постановою визначалась необхідність активного впровадження відносин з екологічного аудиту і ставились проблеми, які планувалося вирішити за допомогою цього механізму. Так, налічувалось прийняття на рівні Кабінету Міністрів України «Положення про екологічний аудит» (розд. 34 Постанови), втілення в життя екологічного аудиту на національному рівні реалізації екологічної політики (розд. 33 Пос-

танови), обов'язкове здійснення еколого-аудиторської діяльності в приватизаційному процесі, розв'язання екологічних проблем металургійної промисловості, реалізація екологічного аудиту кризових територій України та ін. На потребу розроблення правових засад екологічного аудиту та його активного використання вказував також Кабінет Міністрів України в постановах № 345 від 10 квітня 2001 р. «Про затвердження плану дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу у 2001 році» та № 897 від 24 травня 1999 р. «Про перелік законопроектів, що розроблятимуться центральними органами виконавчої влади у 1999 році», в «Національній програмі екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води», в «Загальнодержавній програмі охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів».

Неодноразово наголошувалось на необхідності розроблення механізмів правового регулювання екологічного аудиту, започаткування його безпосередньої нормативної регламентації. Виконання цього завдання було розпочато не з прийняття відповідних законів або постанов, а із затвердження адаптованих міжнародних стандартів екологічного аудиту. Так, Держстан-

дартом України були затверджені і введені в дію такі державні стандарти України: (1) ДСТУ ISO 14010-97 «Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Загальні принципи»; (2) ДСТУ ISO 14011-97 «Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Процедури аудиту. Аудит систем управління навколишнім природним середовищем»; (3) ДСТУ ISO 14012-97 «Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Кваліфікаційні вимоги до аудиторів з екології.» Усі вони становлять собою поєднання автентичних текстів відповідних стандартів ISO (International Standard Organization) серії 14000 і вимог щодо оформлення держстандартів України.

В.А. Зуєв із цього приводу зазначав, що нормотворчість стосовно забезпечення проведення екологічного аудиту в Україні розпочалася з прийняття нормативно-правових актів, які не мають сили закону, шляхом запозичення вже діючих світових стандартів серії ISO 14000. З одного боку, це гарантує застосування норм і стандартів, які вже пройшли випробування за кордоном і підтвердили свою ефективність у розвинутих країнах. З другого – їх прийнято без достатнього вітчизняного наукового обґрунтування, без огляду на вже існуючі в країні засоби організації природокористування й

охорони довкілля, без урахування відмінностей в економічній і правовій системах. Тому пряма імплементація цих норм може негативно вплинути на формування механізму використання екологічного аудиту в Україні [5, с. 162].

Не погоджуючись повною мірою з висновком правознавця, про можливі негативні наслідки цього процесу, підкреслимо той факт, що недостатність правового регламентування на вітчизняному рівні й необхідність її ліквідації підтверджуються й тим, що приблизно в цей час (2001 р.) на розгляді Верховної Ради України знаходилося аж 5 законопроектів щодо регулювання питань екологічного аудиту, подані 3-ма суб'єктами законодавчої ініціативи. Крім того, Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України листом № 12-4-33 від 18 січня 1999 р. «Про розвиток екологічного аудиту в Україні» у Верховну Раду України було подано законодавчу пропозицію про включення розділу «Екологічний аудит» у Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Усвідомлення об'єктивної необхідності впорядкування відносин з екологічного аудиту на рівні закону призвело до того, що постановою Верховної Ради України від 15 травня 2003 р.,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

№ 768-IV було прийнято за основу проект Закону України про екологічний аудит, внесений Президентом України. А Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи було доручено доопрацювати його з урахуванням положень законопроекту, розробленого народними депутатами України О.М. Карповим, А.В. Толстоуховим, С.В. Шевчуком, а також зауважень і пропозицій інших суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на розгляд Верховної Ради України у 2-му читанні. Указаний доопрацьований проект отримав схвальні позитивні відгуки фахівців, і 24 червня 2004 р. було прийнято Закон України «Про екологічний аудит» [6; 2004. – № 29. – Ст. 1948].

Прийняттям цього Закону фактично було завершено перший етап формування законодавства про екологічний аудит. Цього ж дня було прийнято й Закон «Про внесення змін до деяких законів України з метою забезпечення врахування екологічних вимог у процесі приватизації», у який були включені вимоги й положення стосовно проведення екологічного аудиту до Законів України «Про приватизацію державного майна», «Про приватизацію невеликих де-

ржавних підприємств (малу приватизацію)», «Про аудиторську діяльність» і «Про охорону навколишнього природного середовища».

Другий етап формування законодавства про екологічний аудит характеризується діяльністю органів виконавчої влади з правової регламентації вимог до виконавців цієї процедури. Так, наказами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 12 січня 2005 р., № 7 і № 8 затверджені відповідно Положення про ведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту [6; 2005. – № 9. – Ст. 489] і Положення про сертифікацію екологічних аудиторів [6; 2005. – № 9. – Ст. 490]. Розроблено й затверджено перелік питань кваліфікаційного іспиту на отримання сертифіката екологічного аудитора. Більше того, у 2005 р. з метою врахування екологічних вимог у процесі приватизації ВАТ «Криворіжсталь» прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2005 р., № 335-р «Про закупівлю послуг з проведення екологічного аудиту». Однак після першого успішного досвіду проведення екологічного аудиту в процесі приватизації ця діяльність так і не отримала подальшого розвитку. У 2007 р. Мініс-

терство охорони навколишнього природного середовища на зміну попередніх затвердило нові Положення про сертифікацію екологічних аудиторів [6; 2007. – № 26. – Ст. 1066] і Положення про ведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту [6; 2007. – № 28. – Ст. 1135].

Отже, сьогодишнє законодавство України з регулювання екологічного аудиту представлено: (а) спеціальним Законом, (б) розробленими відповідно до нього положенням щодо суб'єктного складу й вимог до екологічних аудиторів та (в) імплементованими міжнародними стандартами серії ISO 14000. Природно, що такий рівень правового регулювання не в змозі забезпечити належного функціонування такого виду послуг в Україні.

На сучасному етапі постає нагальна потреба подальшого розвитку цього законодавства. А.П. Гетьман і М.О. Орлов щодо цього зазначили, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування недостатньо активно використовують ринкові механізми управління у сфері екології (екологічне ліцензування, екологічну сертифікацію, екологічний аудит, екологічне страхування, проведення тендерів на найбільш ефективне природоко-

ристування й розроблення екологічно безпечних технологій, проектів, будівництво промислових та інших об'єктів тощо). Введення їх зі сфери державного управління не дозволяє його органам активно впливати на ринкові відносини, що існують у царині природокористування, господарської та іншої діяльності. Проект Екологічного кодексу України (глави 12 і 14) частково вирішували цю проблему, віднісши екологічний аудит, екологічний менеджмент до функцій управління у сфері охорони довкілля [3, с. 154]

Таким чином, вбачається за доцільне погодитись із пропозицією цих науковців, як і розробників проекту Екологічного кодексу України [7] щодо необхідності виділення в останньому окремого розділу, присвяченого питанням реалізації екологічного аудиту. У такий спосіб буде сформована наступна система законодавства про екологічний аудит: Екологічний кодекс України – Закон України «Про екологічний аудит» – підзаконні нормативні акти, що регламентують питання, пов'язані з реалізацією положень указаних законів.

Крім того, підкреслимо, що питання реалізації екологічного аудиту не знайшли свого відбиття, наприклад, у законодавстві, що регламентує господарську діяльність, а це безпосередньо

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

впливає на ефективність його формування й розвитку. Також не зовсім виправданою вбачається й позиція, сформована з прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законів України з метою забезпечення врахування екологічних вимог у процесі приватизації» [6; 2004. – № 29. – Ст. 1949], де було чітко відмежовано фінансовий аудит від інших його видів (зокрема, екологічного), стосовно яких було зазначено, що особливості їх проведення регулюються спеціальним законодавством. Отже, фактично було усунуто надзвичайно великий досвід, напрацьований у сфері незалежних перевірок суб'єктів господарювання, який міг би бути успішно реалізований при здійсненні еколого-аудиторської діяльності в Україні, що дозволило б уникнути багатьох помилок на цьому шляху.

Екологічний аудит є відносно новим механізмом екологічного управління. Він покликаний зацікавити суб'єктів господарювання у здійсненні ефективної екологічної політики, зменшенні техногенного навантаження на довкілля, оптимізувати процеси природокористування. Водночас слід констатувати, що, незважаючи на перші кроки, зроблені для регламентації відносини з екологічного аудиту в Україні, а також прийняття спеціального закону, нормативне регулювання останніх перебуває в початковому стані й потребує подальшого розвитку на засадах системності, комплексного врахування вимог екологічного й господарського законодавства, вивчення досвіду використання екологічного аудиту в інших країнах та його реалізації в національному законодавстві.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Гетьман А.П., Орлов Н.А. Экологический аудит и правовые проблемы совершенствования управления в сфере экологии на принципах устойчивого развития // Учен. зап. Таврич. нац. ун-т: Серия «Юрид. науки». – 2008. – Т. 21 (60). – № 1. – С. 152-157. 3. Гетьман А.П., Разметаев С.В. Правове регулювання екологічного аудиту в Україні // Еколог. вісн. – 2002. – № 5-6. 4. Завальнюк І.В. Екологічний аудит території (на прикладі рівнинного Криму): Дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.11 / Київ. нац. ун-т. – К., 2004. 5. Зуев В.А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України. – Х., 2003. – 215 с. 6. Офіційний вісник України. 7. Проект Екологічного кодексу України. Дата реєстрації № 5170 від 20.02.2004 // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=17281 (режим доступу з екрану). 8. Шафоростова М.М. Удосконалення державного управління поводженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудита: Дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Дон. держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006.

Надійшла до редакції 08.10.2009 р.