

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ

Галина Гурська,

аспірантка Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Екологічний аудит як інструмент екологічного права й охорони навколишнього природного середовища набув поширення у світі, однак є новим для нашої країни. 24 червня 2004 р. прийнято Закон України «Про екологічний аудит» (далі – Закон), який визначає правові й організаційні засади здійснення екологічного аудиту, а також спрямований на підвищення екологічної обґрунтованості діяльності суб'єктів господарювання.

Проблематика правового регулювання організації та здійснення екологічного аудиту в Україні була предметом дослідження таких учених, як В. Костицький, Т. Бобра, М. Орлов, С. Разметаєв, В. Зуєв, С. Вакарін, Н. Малишева, С. Кузнецова, Ю. Шемшученко та ін.

Прийняттям Закону України «Про екологічний аудит» відкрито нову сторінку організації та здійснення екологічного аудиту, а також забезпечення екологічної безпеки в Україні. Однак перший досвід застосування законодавства про екологічний аудит виявив суперечності, прогалини та слабкі місця відповідного законодавства, а також сфери, які потребують розвитку з точки зору більш послідовного впровадження норм Закону «Про екологічний аудит». У сукупності все це зумовило необхідність поглибленого аналізу проблеми правового регулювання інституту екологічного аудиту в Україні з метою його вдосконалення.

Метою цієї статті є аналіз питання правового регулювання форм і методів здійснення екологічного аудиту в Україні, а також проблемних питань, що виникають на практиці під час здійснення екоаудиту та пошук правових шляхів їх вирішення.

На сьогодні в Україні залишається неврегульованим питання про проведення перевірок діяльності виробничих об'єктів та окремих територій з метою встановлення відповідності їх стану вимогам безпеки, екологічного та природоохоронного законодавства. Проведення екологічного аудиту передбачає збирання достовірної інформації про виробничу діяльність об'єкта аудиту та формування на її основі аудиторського висновку про його реальний екологічний стан, а також

підготовку об'єктивних і обґрунтованих еколого-економічних рекомендацій і заходів на замовлення суб'єктів підприємницької діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища та здоров'я людей.

Заінтересованість вітчизняних підприємств у залученні іноземних інвестицій вимагає застосування загальноприйнятих у світовій практиці екологічних процедур, зокрема екологічного аудиту. Практика також виявила необхідність використання екологічного аудиту в процесі приватизації, при встановленні відповідальності за екологічний збиток (насамперед за минулий), вирішення питань у сфері екострахування вимог іноземних інвесторів у процесі розгляду заяв на видачу ліцензій, а також вирішенні багатьох інших питань в галузі охорони навколишнього природного середовища [1, с. 3]. Саме тому на законодавчому рівні були визначені форми та види екологічного аудиту, а також методи їх здійснення.

Стаття 12 Закону України «Про екологічний аудит» закріпила, що в Україні екологічний аудит може бути добровільним чи обов'язковим. *Добровільний екологічний аудит* здійснюється щодо будь-яких об'єктів екологічного аудиту на замовлення заінтересованого суб'єкта за згодою керівника чи власника об'єкта екологічного аудиту (ч. 2 ст. 12 Закону). *Обов'язковий екологічний аудит* здійснюється на замовлення заінтересованих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування щодо об'єктів або видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, відповідно до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 554, у випадках: банкрутства; приватизації, передачі в концесію об'єктів державної та комунальної власності; передачі або придбання в державну чи комунальну власність; передачі у довгострокову оренду об'єктів державної або комунальної власності; 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 законом (ч. 3 ст. 12 Закону).

За видами екологічний аудит відповідно до ст. 13 Закону поділяється на *внутрішній* та *зовнішній*. Якщо проведення екологічного аудиту відбувається на замовлення власника підприємства (установи, організації) чи органу, уповноваженого на управління ним для його власних потреб, – такий аудит відноситься до внутрішнього екологічного аудиту. Зовнішній екологічний аудит провадиться на замовлення сторонніх осіб, заінтересованих суб'єктів, якими можуть бути органи виконавчої влади.

Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону замовниками екологічного аудиту можуть бути заінтересовані центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні, а також фізичні особи. На практиці цілком можливою є ситуація, коли паралельно або послідовно замовляється кілька екологічних аудиторів одного й того самого об'єкта, зокрема, продавцем і покупцем – при здійсненні купівлі-продажу об'єкта. Не виключена й можливість замовлення стосовно одного об'єкта кількох екологічних аудитів одним замовником. Якщо екологічний аудит здійснюється на замовлення власника об'єкта чи органа, уповноваженого на управління ним, то такий екоаудит Закон, як вже зазначалося, називає внутрішнім. Якщо ж замовником виступає інший заінтересований суб'єкт, то екологічний аудит вважається зовнішнім і потребує згоди керівника чи власника об'єкта екологічного аудиту, тобто вже з'являється третій суб'єкт екоаудиту. Слід зазначити, що вимога щодо узгодження з керівником (власником) об'єкта проведення екологічного аудиту (відповідно до ст. 12 Закону) стосується лише добровільного екологічного аудиту. Здійснення ж обов'язкового екологічного аудиту, замовником якого є заінтересовані органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, узгоджувати не потрібно. Разом із тим ч. 3 ст. 2 і ч. 3 ст. 19 Закону зобов'язує укладати договір на проведення обов'язкового екологічного аудиту, замовником якого є заінтересований орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, лише після письмового погодження з керівником або власником об'єкта екологічного аудиту. Вірогідною є ситуація, коли керівник або власник об'єкта, що підлягає екологічному аудиту, не погоджує договір, а які правові наслідки при цьому настають, які мають бути подальші дії замовника, Закон не визначає. Ця законодавча неузгодженість у рамках одного Закону має бути усунена. Погоджуючись з обґрунтованістю залучення третьої сторони – керівника чи власника об'єкта до вирішення питання проведення обов'язкового екологічного аудиту, на думку Н. Малишевої, достатньо довести до відома цієї сторони рішення про проведення екоаудиту [2, с. 76].

Заслужує на увагу ще одна досить цікава тенденція, що почала простежуватись у перші роки функціонування інституту екологічного аудиту в Україні. Це стосується обов'язкового екологічного аудиту, який у чистому вигляді в Україні до теперішнього часу практично не здійснюється. Щодо об'єктів, які за законом підлягають обов'язковому екологічному аудиту, то органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування виступають не замовниками, а лише ініціаторами проведення «добровільно-примусового» екологічного аудиту, покладаючи обов'язок його здійснення на керівників (власників) відповідних об'єктів. Така ситуація значною мірою пов'язана з тим, що відповідно до ст. 24 Закону фінансування проведення екологічного аудиту забезпечується його замовником на умовах і в порядку, які визначаються договором на проведення екологічного аудиту. Однак ні в Державному бюджеті України, ні у місцевих бюджетах до цього часу не передбачалися кошти на здійснення екологічного аудиту. Законодавець ніби передбачив і спрогнозував подібну ситуацію, адже тією ж ст. 24 Закону закріплено досить неоднозначне формулювання: фінансування обов'язкового екологічного аудиту може здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України або місцевих бюджетів. Але таке м'яке визначення викликає окремі питання: чи можна, щоб таке фінансування здійснювалося і в інший спосіб? Якщо так, то в який саме? Чи можна вважати, що, перекладаючи здійснення екологічного аудиту на плечі керівників (власників) об'єктів, держава чи територіальні громади залишаються замовниками цього аудиту, не змінюючи при цьому правової природи обов'язкового екологічного аудиту? Відповіді на ці питання чинна редакція Закону не дає. Разом із тим зрозуміло, що екологічний аудит об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, що відповідно до Закону підлягають обов'язковому екоаудиту, сьогодні, якщо і здійснюється, то у формі добровільного екологічного аудиту, офіційним замовником якого, як правило, виступають керівники або власники об'єктів, які й укладають договір з виконавцем екоаудиту, маючи право їх вільного вибору (згідно із ст. 15 Закону замовник екологічного аудиту має право вільно визначати виконавців екологічного аудиту); саме вони й фінансують проведення екоаудиту, а тому можуть впливати на висновок такого екоаудиту.

У зв'язку з викладеним у регулювання цього питання слід внести правову впорядкованість. На думку Н. Малишевої, це може бути здійснено шляхом надання права фінансування обов'язкового екологічного аудиту керівникам (власникам) об'єктів, іншим заінтересованим особам (залежно від характеру екоаудиту) з одночасним посиленням в законі гарантій незалежності еко-

логічних аудиторів. При цьому органи державної влади або місцевого самоврядування як ініціатори проведення екоаудиту, не повинні втрачати статусу його суб'єктів. Саме за ними слід залишити право формулювання завдань на проведення екоаудиту та його критеріїв, саме їм в обов'язковому порядку має надсилатися звіт і висновок екологічного аудиту, який вони можуть використати на власній розсуд.

Стаття 2 чинної редакції Закону визначає як можливі об'єкти екоаудиту «підприємства, установи та організації, їх філії та представництва чи об'єднання, окремі виробництва, інші господарські об'єкти; системи управління навколишнім природним середовищем; інші об'єкти, передбачені законом». Це означає, що будь-який із об'єктів може підлягати екологічному аудиту, якщо такий буде замовлений як внутрішній або, якщо його проведення проініціює третя сторона, як зовнішній.

У той самий час ст. 12 Закону вказує на сфери й обставини, за яких певні об'єкти піддають екоаудиту в обов'язковому порядку. Це стосується виключно об'єктів, які законодавство України визнає екологічно небезпечними, тобто, які включені до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. При цьому перший досвід реалізації Закону дає підстави для висновку про те, що сфери застосування обов'язкового екологічного аудиту не є вичерпними; за межами обов'язкового екоаудиту залишилося ще чимало сфер, де проведення такої діяльності є доцільним, більше того – необхідним. Зокрема, не слід обмежувати обов'язковий екологічний аудит лише об'єктами підвищеної екологічної небезпеки. Це повинні бути також інші об'єкти, обов'язковий екоаудит на яких призначається за приписами уповноважених органів виконавчої влади при виникненні спірних ситуацій у процесі контрольно-наглядової діяльності чи в інших випадках необхідності отримання незалежної експертної оцінки; за ініціативою органів ліцензування або сертифікації при ліцензуванні чи сертифікації видів діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки; при обґрунтуванні інвестиційних проєктів і програм, якщо це передбачено умовами інвестування; в інших випадках, передбачених законом.

На думку Н. Малишевої доцільно також призначати обов'язковий екологічний аудит щодо виявлених завершених будівництвом об'єктів, що в порушення чинного законодавства не пройшли обов'язкової екологічної експертизи. Резервною сферою відповідного екоаудиту є також аудит територій, що приватизуються, передаються в постійне корис-

тування чи довгострокову оренду, насамперед, якщо йдеться про землі водного фонду та лісгосподарського призначення.

Ведучи мову про розширення сфери проведення обов'язкового екологічного аудиту, слід зазначити, що і в тих сферах, які сьогодні визначені статтею 12 Закону, екологічний аудит до цього часу здійснюється епізодично, без належної системи та організації. Тягар відповідальності за таке становище слід покласти на недоопрацьованість законодавства, що регламентує відносини саме в цих сферах і до якого відповідні зміни внесені не були. Єдиний позитивний виняток – законодавство про приватизацію. Наразі на порядку денному внесення змін до ряду законів України («Про концесії» від 16.07.1999 р., «Про страхування» від 07.03.1996 р., «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. тощо), а також до Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України та деяких інших законодавчих актів України.

Метою проведення екологічного аудиту є забезпечення дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі виробничої й іншої господарської діяльності [3, с. 327].

Ця мета досягається шляхом поділу екологічного аудиту на форми, види та закріплення методів його здійснення.

Висновки

Законодавець визначив, що екологічний аудит може поділятися *за формою* на *добровільний* та *обов'язковий*, і *за видом* – на *внутрішній* і *зовнішній*.

Оскільки перший досвід реалізації Закону України «Про екологічний аудит» виявив деякі прогалини у сферах застосування екологічного аудиту, то ці прогалини мають бути усунені шляхом відповідних доповнень до законодавства. Екологічний аудит є досить гнучким механізмом раціонального природокористування й охорони навколишнього природного середовища в умовах ринкової економіки, однак його ефективне становлення, застосування та використання в Україні можливе лише за умов подальшого вдосконалення, переосмислення та коригування критеріїв і підходів, які вже досить тривалий час застосовуються у розвинутих країнах світу.

Література

1. Шапоренко О. І. Екологічний аудит. – Д., 2004. – 140 с.
2. Малишева Н. Р. Законодавство України про екологічний аудит і перспективи його розвитку // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Юрид. науки. – 2006. – Т. 19, № 3.
3. Екологічне право України: Академічний курс / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 2005. – 848 с.

