

## ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 35.073.526:504

Орлов Н. А.

### УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Взаимосвязь устойчивого развития и экологического аудита определяется объектом экологического аудита, под которым следует понимать не только предприятия, их структурные подразделения, организации, учреждения (далее - организации), но и территории соответствующих административно-территориальных образований, отдельные участки (объекты) природных ресурсов; инвестиционные и приватизационные предложения, программы, проекты; системы управления окружающей средой и иные объекты, по которым законодательством Украины может быть предусмотрено проведение экологического аудита. В этом случае центральной идеей концепции экологического аудита должно стать обоснование экологаудитором соответствия деятельности предприятия, инвестиционных программ, управление административно-территориальными образованиями и иными объектами экологаудита, не только действующему законодательству, но и тому, как эти объекты «вписываются» в экологические системы тех природных образований, на территории которых они функционируют или планируется их функционирование.

Устойчивость любой экосистемы достигается в результате жизнедеятельности организмов, осуществляющих процессы преобразования неживой природы в живую и обратно, замыкаясь в круговорот веществ, который является необходимым условием существования жизни на земле. Человек, в процессе своей жизнедеятельности для потребности развития экономики и других социальных благ с годами все в больших количествах изымает из природной среды необходимые ему природные ресурсы, сбрасывая взамен в нее промышленные и иные отходы. Утилизация последних естественным путем может занять десятки и сотни лет. В результате наблюдается нарушение круговорота веществ в природе. Применительно к Украине это проявляется в том, что значительная часть ее естественных экосистем (то есть окружающей человека природной среды) трансформированы в качественно другую окружающую среду с другими экосистемами, имеющими ярко выраженные изменения в сторону нарушения их устойчивости.

С юридической точки зрения решение экологических проблем страны состоит в том, что бы любой вид антропогенной деятельности осуществлялся в рамках законов не только общественных, но и природы. В связи с этим перед экологическим аудитором стоит задача не только определять соответствие объекта экологаудита действующему законодательству, но и выработать рекомендации заказчику аудита, что бы такая деятельность с позиции права и законов природы обеспечивала сохранение экологических связей в границах определенных природных геосистем. Для чего следует дифференцировать общественные отношения, как объекты правового регулирования, на экологические, экономические и социальные.

Основными экологическими объектами правового регулирования для эколога должны выступать общественные отношения, обеспечивающие сохранность ландшафтов и экологических систем, расположенных на территории определенных административно-территориальных образований. С учетом состояния естественных экологических систем и природных ландшафтов, экоаудитор вырабатывает заказчику экоаудита предложения по оздоровлению окружающей среды путем наиболее рационального размещения производственных объектов и организации видов деятельности, создания административно-правовых условий для субъектов хозяйствования по внедрению и развитию ими ресурсо- и энергосберегающих технологий.

В зависимости от субъекта управления можно выделить два основных экономических объекта правового регулирования. На уровне субъектов хозяйствования – это деятельность предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, по производству продукции, выполнению работ и оказанию услуг с сохранением благоприятной для жизнедеятельности окружающей среды; на уровне административно-территориальных образований и государства – гармонизация взаимодействия человека с требованиями законов окружающей среды в процессе управления хозяйственной и иных видов деятельности с сохранением экологических систем местностей, регионов и государства. Перевод их на принципы устойчивого развития.

При выработке рекомендаций социального характера экоаудитор в качестве основных социальных объектов правового регулирования может выделить такие как градостроительные, санитарно-эпидемиологические, медицинские, рекреационные и иные виды деятельности, призванные обеспечивать безопасные условия жизнедеятельности, и реализацию экологических прав, законных экологических интересов граждан, юридических лиц, общества и государства.

В последние годы в Украине активно обсуждаются проблемы обеспечения экологической безопасности страны, региона, предприятия, но при этом вне научного исследования остается один из ее видов – техногенная безопасность, не изучается влияние последней на устойчивое развитие и по каким критериям она отличается от экологической безопасности? Полученные ответы на поставленные вопросы имеют, на наш взгляд, методологическое значение для теории и практики экологического аудита.

В работах экологов, специалистов по экономике природопользования, некоторых юристов-экологов достаточно четко сформировано мнение о том, что источником экологической опасности может быть только природный объект, естественные природные свойства которого изменены вследствие либо техногенных аварий и катастроф, либо длительного воздействия на природный объект в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности, либо природных явлений и стихийных бедствий. Причиной появления источника экологической опасности является техногенная деятельность предприятий (организаций, учреждений), осуществляющих хозяйственную и иную деятельность. Отсюда следует, что помимо экологической безопасности должна быть и техногенная безопасность.

Понятие «техногенная опасность окружающей среде» в юридическую литературу введено Г.П.Серовым [1], который понимает под ним как результат отрицательного воздействия антропогенной деятельности на состояние окружающей среды. Измененная окружающая среда и становится источником экологической опасности для конкретных объектов правовой охраны (личности, общества, государства, самой окружающей среды). В этом случае, считает Г.П.Серов, неправомер-

но рассматривать источники техногенной опасности например, объекты повышенной опасности, в качестве источников экологической опасности. Охрана окружающей среды (или обеспечение ее техногенной безопасности), обеспечение экологической безопасности личности, общества, государства, природных объектов выступают, по его мнению, основными компонентами деятельности по обеспечению национальной безопасности страны в экологической сфере. Тем самым обеспечение техногенной безопасности он рассматривает идентично понятию «охрана окружающей среды», что, на наш взгляд, делать нельзя, так как техногенная безопасность и экологическая безопасность являются правовыми формами охраны окружающей среды.

С позиции теории права право экологической безопасности представляет собой совокупность норм различных отраслей права: конституционной, экологической, административной и иных, которые взаимодополняют друг друга и тем самым обеспечивают достижение целей, поставленных практикой и жизнью. В частности, использование административно-правовых норм в обеспечении экологической безопасности обуславливается состоянием экологической ситуации населенного пункта, территории того или иного административно-территориального образования. По мнению экологов [2] для оценки экологической ситуации в городах необходимо учитывать состояние воздушной среды, грунтов, качества питьевой воды, чистоты улиц и парков, обеспеченность зелеными насаждениями, визуальное восприятие городских ландшафтов, характер городских зооценозов (наличие видов, которые могут служить источником распространения заболеваний). В сельской местности следует учитывать те же признаки, но очень большое значение приобретает уровень загрязненности почв, поскольку от этого зависит качество сельскохозяйственной продукции.

При анализе экологической ситуации территории района, области, автономной Республики Крым (далее - АРК) учитываются две стороны состояния окружающей среды: 1) территориальное соотношение систем разного функционального назначения – естественных ландшафтов, сельскохозяйственных угодий, селитебных территорий; территорий, занятых промышленными и транспортными объектами; 2) состояние этих систем. Сохранение относительно высокого качества окружающей среды такой территории достигается при сохранении примерно 50-60% естественных ландшафтов и наличии 40-50% антропогенно преобразованных (техногенных).

Таким образом, основными объектами правовой охраны, обеспечивающими экологическую безопасность населенного пункта являются природные объекты (атмосферный воздух, растительность, вода, земля), городские ландшафты, санитарное состояние населенного пункта, а территории района, области, АРК – ландшафты (естественные и техногенные).

По законодательству Украины управление использованием и охраной природных ресурсов возложено на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Насколько эффективно ими осуществляются управленческие функции в этой сфере, во многом зависит и экологическая безопасность населенных пунктов и территорий иных административно-территориальных образований.

Принимаемые решения органами государственной власти и органами местного самоуправления по устойчивому развитию населенных пунктов и экологической безопасности территорий носят обязательный характер для других субъектов правоотношений. В связи с этим основным методом правового регулирования общест-

венных отношений по обеспечению экологической безопасности является императивный метод.

Предметом правового регулирования общественных отношений, обеспечивающих техногенную безопасность являются, как нам представляется, отношения по внедрению в различные виды (отрасли) техногенной деятельности энерго-, ресурсосберегающих и малоотходных технологий, созданию экологически безопасных технологий по нейтрализации, утилизации, уничтожению или переработке всех вредных веществ и отходов. Тогда объектом правовой охраны техногенной безопасности выступают прежде всего объекты права интеллектуальной собственности и инновационной деятельности, внедряющие эти технологии в хозяйственную деятельность с использованием объектов прав интеллектуальной собственности.

Помимо субъектов права интеллектуальной собственности и инновационной деятельности, субъектами правоотношений по обеспечению техногенной безопасности выступают субъекты хозяйствования и специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти по вопросам экологии, стандартизации и сертификации, градостроительства и другие. Роль последних особенно значительна в обеспечении техногенной безопасности, поскольку на них, в соответствии с действующим законодательством, возлагается разработка технологических, правовых, санитарных и иных нормативов, стандартов, требований к деятельности субъектов хозяйствования при реализации государственной политики в различных сферах жизнедеятельности страны.

Основными задачами обеспечения экологической безопасности, как вида деятельности и как предмета права, является, прежде всего, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а основными задачами обеспечения техногенной безопасности – внедрение в различные виды техногенной деятельности энерго-, ресурсосберегающих и малоотходных технологий, создание экологически безопасных технологий по утилизации отходов. Исходя из основных задач, отличие понятия «техногенной безопасности» от понятия «экологической безопасности» можно определить как разноуровневые понятия: основная цель техногенной безопасности – создание безопасного производства для окружающей среды, экологической безопасности – создание безопасных условий жизнедеятельности.

Еще одним важным правовым аспектом, на который следует обратить внимание эколога-аудитору при осуществлении аудиторской деятельности – это несовершенство законодательной базы по выработке и внедрению экологических стандартов, призванных превращать техногенно опасные предприятия в безопасные для окружающей среды и, тем самым, на практике обеспечивать устойчивое развитие территорий, на которых они находятся.

Существующая на сегодня в Украине система экологических стандартов базируется на «концепции нулевого риска», т.е. на недопустимости какого-либо вреда здоровью людей и окружающей среде в процессе производственной деятельности. В мировой практике преобладает стратегия внедрения «наилучших приемлемых методов» (НМП). Первый подход практически не учитывает имеющиеся для этого технологические возможности и может оказаться препятствием для внедрения даже наиболее современных технологий. Согласно второго – уровень нагрузки на окружающую среду является основой для установления нормативов предельно допустимых загрязнений. Интегрированный подход к предотвращению выбросов загрязнителей и образованию отходов дает возможность выявить главные недостат-

ки существующих технологий и определить пути их устранения с приемлемыми для предприятия затратами и учетом текущего состояния окружающей среды в месте расположения предприятия; снизить воздействие на окружающую среду. Одновременно, повышая эффективность производства и конкурентоспособности продукции, уменьшить образование стойких органических загрязнителей на всех этапах технологической цепочки [3].

Предельные выбросы загрязнителей, установленные исходя из концепции НМП, должны утверждаться для предприятий как временные нормативы и периодически корректироваться с учетом изменившихся технологических и экономических показателей.

Сложность формирования системы правового регулирования общественных отношений, призванных обеспечивать устойчивое развитие объекта экоаудита заключается не только в определении основных объектов правового регулирования, уточнении понятий «техногенная безопасность» и «экологическая безопасность», совершенствовании экологических стандартов, но и в необходимости учета условий, при которых такая система должна формироваться, а именно:

отсутствие общепризнанных теоретических разработок общих правовых проблем охраны окружающей среды в Украине;

влияние формирующихся рыночных отношений в экономике страны на состояние охраны окружающей среды;

в стране проведены реформы уголовного, земельного, гражданского, хозяйственного и других отраслей законодательства. Продолжаются реформы административного, экологического и налогового законодательства, но в них проблемы устойчивого развития страны не нашли должного отражения.

Эти и другие условия, прямо или опосредованно влияющие на выработку концепции проведения экологического аудита, требуют осмысления, чтобы адекватно отразить их в предложениях по совершенствованию управления отдельными отраслями экономики, административно-территориальными образованиями или отдельными предприятиями на принципах устойчивого развития.

#### Литература:

1. Серов Г.П. Экологический аудит. Концептуальные и организационно-правовые основы. М.: «Экзамен», 2000, с.168.
2. Экология Крыма. Справочное пособие/Под ред. Н.В.Багрова и В.А.Бокова. – Симферополь: Крымское учебно-педагогическое государственное издательство. 2003, с.159-161; Закон Украины «Об основах градостроительства» (ст.19) экологическую безопасность территорий определяет как соблюдение установленных природоохранным законодательством требований по охране окружающей природной среды, сохранению и рациональному использованию природных ресурсов, санитарно-гигиенических требований по охране здоровья человека, осуществление мер для нейтрализации, утилизации, уничтожения или переработки всех вредных веществ и отходов/Ведомости Верховной Рады Украины. 2001, №16. Ст.76.
3. Четверяков В.В. Основные предпосылки внедрения «наилучших приемлемых методов» в управлении техногенной нагрузкой на окружающую среду. – Экология и здоровье человека. Охрана водного и воздушного бассейнов. Утилизация отходов./ Сб. науч. трудов XII междунар. научно-технич. конф. // под ред. С.В.Разметаева, В.Ф.Костенко: В 3-х томах – Х., 2004, том 1, с.102-104.

Поступила в редакцию: 05.09.2006 г.