

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Малишева Н. Р.

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ЕКОЛОГІЧНИЙ АУДИТ І ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ

24 червня 2004 р. було прийнято Закон України про екологічний аудит. Ця дата є точкою відліку розвитку в Україні законодавства про еколого-аудиторську діяльність, оскільки до того моменту навіть сам термін „екологічний аудит” у вітчизняному законодавстві України не використовувався, хоча, як це не парадоксально, діяльність з екоаудиту вже здійснювалась. А її правовою основою до прийняття Закону були міжнародні стандарти ISO, адаптовані в Україні. Цим міжнародним стандартам було надано правового оформлення в якості ДСТУ*.

Закон України „Про екологічний аудит” докорінним чином змінив відношення до відповідного виду діяльності. Ці зміни стосувались, по-перше, підвищення правового статусу еколого-аудиторської діяльності та введення його в правове поле України. Відповідні положення стосовно цього виду діяльності були внесені в базовий Закон „Про охорону навколишнього природного середовища” (1991), законодавство про приватизацію, в першу чергу, Закони „Про приватизацію державного майна” (1992), „Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)” (1992). А послуги з проведення екологічного аудиту об'єктів або видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, було віднесено до Переліку послуг, визначених як специфічні, закупівля яких пов'язана з приватизацією державного майна (Додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 6.05. 2001 р. № 422). По-друге, була започаткована єдина для всієї держави система сертифікації екологічних аудиторів і створено єдиний реєстр екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту. Відповідні функції щодо сертифікації та ведення реєстру, так само, як і щодо методичного забезпечення еколого-аудиторської діяльності, було покладено на спеціально уповноважений орган в галузі охорони навколишнього природного середовища – Мінприроди України, що безумовно сприяло організаційній впорядкованості даного виду діяльності. Закон вперше встановив єдині вимоги до суб'єктів екологічного аудиту, якими виступають замовники,

* Спершу відповідні відносини були врегульовані ДСТУ ISO 14010-97 „Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Загальні принципи”, ДСТУ ISO 14011-97. Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Процедури аудиту. Аудит систем управління навколишнім середовищем; ДСТУ ISO 14012-97. Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Кваліфікаційні вимоги до аудиторів з екології, на зміну яким згодом прийшов єдиний стандарт ДСТУ ISO – 19011:2003 „Настанови щодо здійснення аудитів систем управління якістю і (або) екологічного управління”.

виконавці екологічного аудиту, а в певних випадках, передбачених законом - ще й керівники чи власники об'єктів екологічного аудиту.

По-третє, новацією нашої правової системи стало запровадження, поряд з традиційною формою добровільного екологічного аудиту, так званого обов'язкового екологічного аудиту, якому, згідно з Законом, повинні піддаватись об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку, на замовлення заінтересованих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, у таких випадках: банкрутство; приватизація, передача в концесію об'єктів державної та комунальної власності; передача або придбання в державну чи комунальну власність; передача у довгострокову оренду об'єктів державної або комунальної власності; створення на основі об'єктів державної та комунальної власності спільних підприємств; екологічне страхування об'єктів; завершення дії угоди про розподіл продукції відповідно до закону; в інших випадках, передбачених законом.

В цілому, прийняттям Закону „Про екологічний аудит” відкрито нову сторінку забезпечення екологічної безпеки в Україні. Еколого-аудиторська діяльність покликана поставити заслін нехтуванню екологічними вимогами в процесі зміни форми власності чи конкретного власника, особливо щодо об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку. Врахування екологічного стану об'єкту в процесі здійснення його екологічного аудиту може відіграти вирішальну роль при формуванні ціни такого об'єкту. Застосування нового законодавства про екологічний аудит також покликане сприяти поживленню діяльності щодо створення та впровадження систем екологічного менеджменту на об'єктах різних галузей економіки України, надати більшої наукової обґрунтованості екологічному страхуванню небезпечних для навколишнього середовища видів діяльності та об'єктів тощо.

Разом з цим, перший рік застосування законодавства про екологічний аудит (а перші п'ять екологічних аудиторів отримали сертифікати лише в травні 2005 р.) виявив і деякі прогалини, суперечності та слабкі місця відповідного законодавства, а також ті сфери, які потребують розвитку з точки зору більш послідовного впровадження норм Закону „Про екологічний аудит” (далі – Закон). Нижче аналізуються лише 2 проблемних питання з великого обсягу проблем правового регулювання екологічного аудиту в Україні.

Хто може бути виконавцем екологічного аудиту?

Стаття 14 Закону наголошує на тому, що виконавцем екологічного аудиту може бути як фізична особа (екологічний аудитор), так і юридична особа. До них встановлюється система вимог. Так, екологічним аудитором може бути особа, яка має відповідну вищу освіту, досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних сферах не менше чотирьох років підряд та якій видано в установленому порядку сертифікат на право здійснення такої діяльності (виділено мною – Н.М.).

В цій простій, на перший погляд, формулі, проблеми виникають при застосуванні на практиці всіх трьох вимог. Найбільш дискусійним є питання освіти, яка буде адекватно задовольняти вимоги допуску до кваліфікаційного іспиту для видачі сертифікату екологічного аудитора. З тексту Закону чітко випливає, що це повинна бути вища освіта. Однак що означає прикметник „відповідна” по відношенню до сфери здійснення еколого-аудиторської діяльності? Адже до недавнього часу фахівців екологічного профілю взагалі не готували вузи України, причо-

му не готували не тому, що в таких фахівцях не було потреби, а тому, що справа ця є архіскладною і потребує поєднання, синтезу великої кількості різногалузевих, міждисциплінарних знань. Тому в екологічну сферу приходили спеціалісти з різною освітою – біологи, географи, геофізики, хіміки, технологи, економісти, юристи, соціологи, інженери та представники багатьох інших спеціальностей. Певний час попрацювавши в сфері взаємовідносин „людина-природа” і збагатившись на практиці знаннями із суміжних професій, вони ставали фахівцями „відповідної” кваліфікації. На сьогодні, однак, така кваліфікація, навіть щодо особи, яка має багаторічний досвід роботи в сфері охорони довкілля, може бути поставлена під сумнів, якщо базова освіта буде визнана невідповідною. Вирішення цього питання Закон віддав „на відкуп” спеціально уповноваженому органу в галузі охорони навколишнього природного середовища, останній же, не маючи чітких орієнтирів для прийняття рішень, як в перші роки Радянської влади, керується „революційною правосвідомістю”. Вважаю, що в цій частині достатньою була б законодавча вимога щодо наявності у претендента вищої освіти (саме таку норму, до речі, містять міжнародні стандарти). Звичайно, будучи доповненою 4-річним досвідом роботи в сфері охорони довкілля, ця вимога склала б надійне підґрунтя для допуску до кваліфікаційного іспиту з екоаудиту.

Не цілком чіткою є й норма щодо досвіду роботи, який потрібно мати для отримання статусу екоаудитора, а саме незрозумілим є зміст „сфери, суміжної з охороною навколишнього природного середовища”. Вочевидь, в цій частині слід зробити законодавче уточнення за формулою: „досвід роботи в сфері охорони навколишнього природного середовища, в сфері створення та впровадження систем управління якістю чи систем управління навколишнім середовищем, чи в інших суміжних сферах за переліком, затвердженим спеціально уповноваженим органом в галузі охорони навколишнього природного середовища” (Мінприроді ж – розробити і затвердити такий Перелік).

Певні запитання викликає на практиці й третя вимога до екологічних аудиторів - необхідність отримання сертифікату екологічного аудитора як передумови здійснення відповідної діяльності. Проблеми стосуються визнання нарівні з сертифікатами, передбаченими статтею 22 Закону, тих сертифікатів, які були отримані відповідно до міжнародних стандартів (як правило, до набрання чинності Законом). Відповідь на це питання, однак, не є складною, вона лежить в площині сфери дії відповідних міжнародних стандартів, яка є значно вужчою, ніж сфера застосування Закону і лише частково охоплює її. Тому сертифікати, видані відповідно до міжнародних стандартів ISO, мають чинність і можуть застосовуватись лише в галузі аудиту систем екологічного менеджменту (систем управління навколишнім середовищем). Це означає, що їх носії не можуть виступати виконавцями екологічного аудиту за межами дії вказаних стандартів.

З сертифікацією екологічних аудиторів пов'язане ще одне не до кінця вирішене в законодавстві питання, яке стане актуальним через 2 роки. Справа в тому, що термін чинності сертифіката, встановлений статтею 22 Закону, - три роки. Але яким чином поновлюється (чи продовжується дія) відповідного сертифікату після перебігу цього терміна? Чи треба знову подавати весь масив документів в спеціально уповноважений орган і знову підтверджувати кваліфікацію шляхом складання кваліфікаційного іспиту? Чи робиться при цьому новий запис у Реєстр і

анулюється попередній? Як вирішується питання з юридичною особою, що була включена до Реєстру завдяки наявності в її штаті екологічного аудитора, термін дії сертифіката якого закінчився? На це та інші питання ні Закон, ні прийнятий в розвиток положень його статті 22 Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України „Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів” від 12.01.2005 № 8 відповідей не дають. Вочевидь слід внести доповнення до відповідного Наказу Мінприроди, встановивши певний порядок продовження дії сертифікату екологічного аудитора. Це питання стосовно кожного аудитора, термін дії сертифіката якого закінчився, повинно бути предметом розгляду Комісії з сертифікації екологічних аудиторів Мінприроди України. Якщо за період чинності сертифіката екологічний аудитор не притягався до відповідальності за порушення законодавства про екологічний аудит (в порядку статті 26 Закону), дія його сертифіката достроково не припинялась і не зупинялась (в порядку статті 22 Закону), то комісія за заявою екологічного аудитора може прийняти рішення про продовження терміну дії його сертифіката на наступні 3 роки, залишивши його в Реєстрі під тим самим номером. В протилежному ж випадку комісія може прийняти рішення про доцільність перепідготовки екоаудитора і рекомендувати йому пройти навчання за курсом екологічного аудиту, після чого скласти кваліфікаційний іспит на право отримання сертифікату.

Стаття 14 Закону містить обмеження та заборони для здійснення екологічного аудиту. При цьому частина 3 цієї статті містить заборони на набуття самого статусу виконавця екологічного аудиту (тобто включення до Реєстру). Такий статус не може бути наданий органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, а також особам, яким законом заборонено займатися підприємницькою діяльністю (наприклад, державним службовцям). А частина 4 цієї ж статті встановлює заборони на здійснення екоаудиту конкретного об'єкту особами, що вже мають статус екологічного аудитора. Так, забороняється здійснювати екологічний аудит господарських об'єктів екологічним аудиторам, якщо вони мають акції цих об'єктів або у іншій формі мають безпосереднє відношення до них (виділено мною – Н.М.). Закон не дає вичерпного переліку випадків, коли можна констатувати наявність безпосереднього відношення особи до об'єкту екологічного аудиту. Це питання повинно вирішуватись в кожному випадку з метою уникнення ситуації особистої заінтересованості екологічного аудитора в результатах екологічного аудиту конкретного об'єкта. А за наявності такої заінтересованості стаття 16 Закону зобов'язує екоаудитора заявляти самовідвід. Вважаємо, що відвід може бути заявлений також іншою особою, якій відомо про особисту заінтересованість екоаудитора. Звісно, що екологічний аудитор не повинен знаходитись ні в трудових, ні в цивільно-правових відносинах з юридичною особою, що є об'єктом екологічного аудиту. Саме тому здійснювати еколого-аудиторську діяльність рекомендується або через юридичну особу, внесену до Реєстру, або екологічному аудитору, який хоче працювати особисто, без привязки до юридичної особи, - шляхом оформлення ним статусу суб'єкта підприємницької діяльності.

Потребують певного уточнення норми Закону і стосовно вимог до юридичних осіб, яким надається право здійснювати екологічний аудит.

Частина друга статті 14 Закону надає таке право юридичній особі за двох умов: по-перше, якщо її статутом передбачений цей вид діяльності і, по-друге, якщо в її штаті є хоча б один екологічний аудитор. Якщо перша з вказаних вимог не викликає

проблем в правореалізації, то застосування на практиці другої умови поставило кілька запитань, пов'язаних з характером відносин екологічних аудиторів з певною юридичною особою. Що означає „перебування екологічного аудитора в штаті”? Чи повинна організація, яка претендує на включення до Реєстру, бути основним місцем роботи екологічного аудитора? Чи, навпаки, екологічний аудитор може працювати в юридичній особі за сумісництвом? Якщо так, то лише в одній або в кількох? Чи може аудитор виконувати відповідну діяльність за цивільно-правовим договором підряду? Чи достатньо того, щоб фізична особа, яка має сертифікат екологічного аудитора, була пов'язана трудовими відносинами з юридичною особою, чи її посада в організації обов'язково має носити назву „екологічний аудитор”? Ці та інші питання, які постійно виникають на практиці, повинні стати предметом роз'яснень з боку Мінприроди України, яка в розвиток положень Закону могла б видати відповідний наказ. Вважаємо, що основним моментом, який повинен бути витриманий, мусить бути пов'язаність екологічного аудитора з певною юридичною особою трудовими, а не цивільно-правовими відносинами. Водночас серед осіб, що перебувають в штаті, законодавство України враховує й сумісників. Дана сфера не повинна стати виключенням. Водночас для протидії необґрунтованому розширенню кола юридичних осіб, що можуть здійснювати еколого-аудиторську діяльність, слід обмежити екологічних аудиторів правом виступати від імені (знаходитись в штаті) лише однієї юридичної особи.

Хто може бути замовником екологічного аудиту?

Відповідно до частини 3 статті 3 Закону замовниками екологічного аудиту можуть бути заінтересовані центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні, а також фізичні особи, тобто будь-які заінтересовані суб'єкти. При цьому цілком можливою є ситуація, коли паралельно або послідовно замовляється кілька екологічних аудитів того самого об'єкта, зокрема, продавцем і покупцем – при здійсненні його купівлі-продажу. Не виключеною є й можливість замовлення стосовно одного об'єкта кількох екологічних аудитів одним замовником. При цьому якщо екологічний аудит здійснюється на замовлення власника об'єкта чи органа, уповноваженого на управління ним, то такий екоаудит Закон називає внутрішнім (стаття 13). Якщо ж замовником виступає інший, ніж власник, заінтересований суб'єкт, то екологічний аудит вважається зовнішнім і потребує згоди керівника чи власника об'єкта екологічного аудиту, тобто на арені з'являється третій суб'єкт екоаудиту. Слід, однак, підкреслити, що вимога щодо узгодження з керівником (власником) об'єкта проведення екологічного аудиту, відповідно до статті 12 Закону, стосується лише добровільного екологічного аудиту. Здійснення ж обов'язкового екологічного аудиту, замовником якого виступають заінтересовані органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, виходячи з логіки цієї статті, ні з ким не потрібно узгоджувати. Водночас частина 3 статті 19 Закону, навпаки, 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. Ця законодавча неузгодженість у рамках одного Закону повинна бути усунена. Вбачається нелогічним узгодження з керівником (власником) проведення обов'язкового екологічного аудиту, замовником якого є державний орган або орган місцевого са-

моврядкування, оскільки цілком вірогідною є ситуація, коли керівник (власник) не погоджує договір. Які правові наслідки при цьому наступають і які мають бути подальші дії замовника? Закон на ці питання відповіді не дає. Погоджуючись з обґрунтованістю залучення керівника (власника) об'єкту до вирішення питання проведення добровільного екологічного аудиту, вважаємо недоцільним погодження з такою третьою стороною питання проведення обов'язкового екологічного аудиту, у випадку якого, на наш погляд, достатньо доведення до відома цієї сторони рішення про проведення екоаудиту.

Досвід першого року функціонування інституту екологічного аудиту в Україні, однак, виявив цікаву тенденцію. Обов'язковий екологічний аудит в чистому вигляді в державі поки не здійснюється. Стосовно об'єктів, які за законом підлягають обов'язковому екологічному аудиту, органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування виступають не замовниками, а лише ініціаторами проведення „добровільно примусового” екологічного аудиту, покладаючи обов'язок його проведення на керівників (власників) відповідних об'єктів. Така ситуація значною мірою пов'язана з тим, що згідно зі статтею 24 Закону фінансування проведення екологічного аудиту забезпечується його замовником. Однак ні в Державному бюджеті України, ні у відповідних місцевих бюджетах до цього часу не передбачалися кошти на здійснення екологічного аудиту. Прогнозуючи подібну ситуацію, Закон вмістив в ст. 24 м'яку і неоднозначну формулу: фінансування обов'язкового екологічного аудиту може здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України або місцевих бюджетів (виділено мною –Н.М.). Чи означає це, що таке фінансування може здійснюватись і в інший спосіб? Якщо так, то в який? І чи можна вважати, що перекладаючи фінансування екологічного аудиту на плечі керівників (власників) об'єктів, держава чи територіальні громади залишаються замовниками цього аудиту, а правова природа обов'язкового екоаудиту при цьому не змінюється? На всі ці питання Закон відповідей не дає. Водночас екологічний аудит об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, які згідно з Законом підлягають обов'язковому екологічному аудиту, на сьогодні здійснюється виключно у формі добровільного екологічного аудиту, тобто офіційним замовником його, як правило, виступають керівники або власники об'єктів, які й укладають договір з виконавцем екоаудиту. Саме вони й фінансують проведення екоаудиту.

У регулювання цього питання слід внести правову упорядкованість, зокрема, надавши право органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування покладати фінансування обов'язкового екологічного аудиту на керівників (власників) об'єктів, або на інших заінтересованих осіб (залежно від характеру об'єкту екоаудиту). Важливо при цьому, щоб в усіх випадках замовниками обов'язкового екоаудиту залишались органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, виступаючи однією із сторін договору на проведення обов'язкового екологічного аудиту.

Які шляхи подальших законодавчих дій в сфері екологічного аудиту?

Закон України „Про екологічний аудит” тільки почав працювати. Перший досвід його застосування виявив чимало проблемних питань, які слід вирішити в першу чергу шляхом внесення змін до відповідного Закону. Однак це лише вершина айсбергу. Активне впровадження в життя інституту екоаудиту потребуватиме розвитку відповідного законодавства не тільки вглиб, але й вшир. Так, статтею 12 Закону були визначені сфери обов'язкового екологічного аудиту об'єктів підвищеної екологічної небезпеки. Однак в законодавство, що регламентує відносини саме в цих сферах,

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ЕКОЛОГІЧНИЙ АУДИТ
І ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ

відповідні зміни внесені не були. Єдиний позитивний виняток – законодавство про приватизацію. Наразі на порядку денному – внесення змін до Законів України „Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” (в редакції від 30.06.1999 з наступними змінами); Про концесії (від 16.07.1999 з наступними змінами), Про оренду державного та комунального майна (в редакції від 23.12.1997 з наступними змінами); Про страхування (від 07.03.1996 з наступними змінами); Про угоди про розподіл продукції (14.09.1999), в Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України та деякі інші законодавчі акти.

Суттєвий поштовх широкому розвитку еколого-аудиторської діяльності могло б надати методичне забезпечення цієї нової для України сфери. На сьогодні таке забезпечення практично повністю відсутнє. Стаття 25 Закону покладає методичне забезпечення екоаудиту на Мінприроди України за участю заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Однак прийняті впродовж 2005 року три накази Мінприроди певним чином охопили лише стадію організації екологічного аудиту (порядок складання кваліфікаційних іспитів і отримання сертифікатів, ведення Реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту). Сам же процес здійснення екологічного аудиту поки що залишається поза увагою. Мінприроди повинно невідкладно усунути цю прогалину, залучивши до відповідних розробок екологічних аудиторів, які вже мають певний практичний досвід роботи в цій сфері.

Таким чином, інститут екологічного аудиту, новітній для нашої правової системи, активно розвивається. Законодавство повинно сприяти цьому розвитку, регламентуючи суспільні відносини, що тут виникають, прогножуючи появу нових відносин і встановлюючи щодо них норми випереджаючого регулювання. Тільки за цих умов можна досягти основної мети екологічного аудиту – дотримання норм екологічної безпеки, раціонального природокористування в процесі здійснення господарської та пов’язаної з нею діяльності.

Поступила в редакцію: 05.09.2006 г.