**Корнєєв Ю.В.**

**Підопригора М.С.**

**Проблеми правового регулювання екологічного аудиту в Україні**

В даний час у зв’язку з поглибленням екологічних проблем і виникненням групи специфічних суспільних відносин при здійсненні діяльності по забезпеченню стану захищеності об’єктів, все більшу зацікавленість у спеціалістів викликають підходи, що  дозволяють на принципово новій основі підійти до комплексного вирішення існуючих проблем. Наразі, такими механізмами є екологічний менеджмент та екологічний аудит, на практичну реалізацію яких покладено великі надії.

Предметом дослідження є аргументація необхідності впровадження та розвитку екологічного аудиту  на теренах України.

У 1989р.  Міжнародна торгівельна палата  розробила Концепцію екологічних аудиторських перевірок схвалену сьогодні в усьому світі. Вже 1992 р. прийняті стандарти Європейського Союзу В87750 «Специфікація  системи управління в області охорони навколишнього середовища», Міжнародні стандарти 180 серії 14000 «Системи управління охорони навколишнього середовища». У 1993р. затверджено Положення про добровільну участь промислових підприємств у загальній для всіх країн Європейського Союзу системі управління охороною довкілля.

Системне та фундаментальне дослідження питань екологічного аудиту в Україні практично відсутнє. Однією з перших спроб викладення питань екологічного аудиту в Україні став навчальний посібник «Екологічний аудит», авторами якого є В. Шевчук, Ю. Саталкін, В. Навроцький та інші. Також проблемами становлення і розвитку екологічного аудиту займалися: Літвак С. М., Семенова В. Ф., Михайлик О. Л., Куруленко С.С., Шматков Г.Г. Серед російських вчених вивченням проблем екоаудиту займався професор I. Потравний. Проте їх праці лише означили існування проблеми, яка потребує конкретизації, подальшого дослідження та практичного застосування.

В даний час у зв’язку з поглибленням екологічних проблем і здійсненням групи специфічних суспільних відносин при здійсненні діяльності по забезпеченню стану захищеності об’єктів, все більшу увагу спеціалістів викликають підходи, що дозволяють підійти до комплексного вирішення існуючих проблем на принципово новому рівні. Такими механізмами можна назвати екологічний менеджмент і екологічний аудит, на практичну реалізацію яких сьогодні покладено великі надії.

Передумовами виникнення екологічного аудиту в Україні є:

1.               усвідомлення глобальних екологічних проблем та визнання приорітетності їх вирішення поряд з екологічними та соціальними проблемами;

2.               процес інтеграції України у світове співтовариство.

Розвиток екологічного аудиту в нашій країні  є необхідним кроком для інтеграції національних і міжнародних інтересів в умовах сучасного соціально – економічного розвитку.

Правовий інститут екологічного аудиту почав розвиватися в Україні з 24 червня 2004 р., коли було прийнято Закон України про екологічний аудит. До того моменту навіть сам термін „екологічний аудит” в законодавстві України не вживався, хоча, як це не парадоксально, діяльність з екоаудиту вже здійснювалась. А її правовою основою до прийняття Закону були адаптовані в Україні міжнародні стандарти ISO [1;ст..85].

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”, законодавство про приватизацію, в першу чергу, Закони „Про приватизацію державного майна”, „Про приватизацію невеликих державних підприємств”. 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 [2; c. 302].

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 – Міністерство природи України, що безумовно сприяло організаційній впорядкованості даного виду діяльності. Закон вперше встановив єдині вимоги до суб’єктів екологічного аудиту, якими виступають замовники; виконавці екологічного аудиту, а в певних випадках, передбачених законом - ще й керівники чи власники об'єктів екологічного аудиту.

По-третє, новацією вітчизняної правової системи стало запровадження  обов’язкового екологічного аудиту поряд з традиційною формою добровільного екологічного аудиту,  якому повинні піддаватись об’єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку, на замовлення зацікавлених органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування щодо об'єктів чи видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, (відповідно до переліку, що затверджується Кабінетом Міністрів України), у передбачених законом випадках.

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 приватизації, передачі в довгострокову оренду чи концесію об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку [1, с. 43]. В певних випадках здійснення екологічного аудиту, врахування екологічного стану об’єкту, що передається або придбається в державну чи комунальну власність, може відіграти вирішальну роль при формуванні його ціни.

Застосування нового законодавства  про екологічний аудит сприятиме пожвавленню діяльності щодо створення та впровадження систем екологічного менеджменту в різних галузях економіки України, надасть більшої наукової обґрунтованості екологічному страхуванню небезпечних для навколишнього середовища видів діяльності та об’єктів.

Разом з цим, перший досвід застосування законодавства про екологічний аудит 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).

Все це призвело до необхідності поглибленого погляду на проблему правового регулювання інституту екологічного аудиту в Україні з метою його вдосконалення. Відповідне вдосконалення повинне привести у відповідність законодавство про екологічний аудит з потребами практики, а також запровадити спеціальні правові механізми здійснення екологічного аудиту в законодавство України, яке регулює сфери діяльності, в яких здійснення екологічного аудиту небезпечних об’єктів є обов’язковим. Такими сферами, згідно з вимогами чинної редакції Закону України про екологічний аудит, зокрема, є: передача або придбання в державну чи комунальну власність; банкрутство, приватизація, передача в концесію об'єктів державної та комунальної власності; передача в 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 (стаття 11 Закону). Водночас перший досвід реалізації Закону виявив деякі прогалини в сферах застосування екологічного аудиту, які мають бути усунуті шляхом відповідних доповнень до законодавства.

Визначення поняття „екологічного аудиту”, що дається статтею 1 чинної редакції Закону, акцентує увагу лише на змістовній, „технологічній” характеристиці відповідного поняття. Водночас „документально оформленим системним незалежним процесом оцінювання об'єкта”  можна визнати і екологічний контроль (інспектування), і екологічну експертизу. Невипадково, нерозуміння відмежувальних ознак, відмінностей екологічного аудиту від суміжних сфер діяльності на сьогодні присутнє на всіх рівнях. Щоб цього уникнути необхідно  внести уточнення до статті 1 Закону, визначивши екологічний аудит в першу чергу як вид професійної підприємницької діяльності, а вже потім розкрити її змістовне наповнення. Тим самим буде розділено цей вид діяльності на екологічний аудит, державний екологічний контроль та державну екологічну експертизу, зважаючи на те, що останні здійснюються від імені держави і мають на меті вжити заходів державного реагування  - притягнення винних до відповідальності, вирішення дозвільно-ліцензійних питань.

Статтею 3 Закону суб’єктами екологічного аудиту в першу чергу визнає його замовників та виконавців, додаючи, що у разі проведення обов'язкового екологічного аудиту, замовником якого є заінтересовані органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, на арену виходить і третій суб’єкт - керівник чи власник об'єктів екологічного аудиту. Розглянемо кожного з названих суб’єктів.

Стаття 14 Закону  наголошує на тому, що виконавцем екологічного аудиту може бути як фізична особа, так і юридична особа. При цьому до виконавця екоаудиту встановлюється система вимог. Так, фізичною особою - екологічним аудитором може бути особа, яка має відповідну вищу освіту та досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних сферах не менше чотирьох років підряд та якій видано в установленому порядку сертифікат про право здійснення такої діяльності.

На даному етапі  питання 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, причому не готували не тому, що в таких фахівцях не було потреби, а тому, що справа ця архіскладна 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. 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 спеціально уповноваженому органу в галузі охорони навколишнього природного середовища, останній же, не має чітких орієнтирів для прийняття таких рішень. В цій частині достатньою була б вимога щодо наявності у претендента на отримання сертифіката вищої освіти, адже саме таку вимогу містять міжнародні стандарти. Звичайно, будучи доповненою чотирирічним досвідом роботи в сфері охорони довкілля, ця вимога склала б надійне підґрунтя для допуску до кваліфікаційного іспиту з екоаудиту.

З сертифікацією екологічних аудиторів пов’язане ще одне не до кінця вирішене в законодавстві питання. Термін чинності сертифіката, встановлений статтею 22 Закону, становить три роки. Проте яким чином поновлювати дію відповідного сертифікату після перебігу цього терміну невизначено. Чи треба знову подавати весь масив документів в  уповноважений орган і знову підтверджувати кваліфікацію шляхом складання кваліфікаційного іспиту, чи при цьому  робиться новий запис у Реєстр, а попередній виключається? Як вирішується питання з юридичною особою, що була включена до Реєстру завдяки наявності в її штаті екологічного аудитора, термін дії сертифіката якого закінчився? На ці 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” відповідей не дають.

 Необхідно внести доповнення до відповідного Наказу, 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 Міністерства природи України. Якщо за період чинності сертифіката екологічний аудитор не притягався до відповідальності за порушення законодавства про екологічний аудит (в порядку статті 26 Закону), а 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 наступний трирічний термін, залишивши його в Реєстрі під тим самим номером. В іншомувипадку  комісія може прийняти рішення про  доцільність перепідготовки екологічного аудитора 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 відповідного 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. А частина 4 цієї ж статті встановлює заборони на здійснення екологічного аудиту 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. 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 зацікавленості екологічного аудитора в результатах екологічного аудиту конкретного об'єкта.

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

Стаття 2 чинної редакції Закону визначає в якості можливих об’єктів 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 з цих об’єктів може підлягати екологічному аудиту, якщо такий буде замовлений як внутрішній, або якщо його проініціює третя сторона як зовнішній. Водночас стаття 12 Закону вказує на сфери і обставини, за яких певні об’єкти піддаються екоаудиту в  обов’язковому порядку. Це може стосуватись виключно об’єктів, які законодавство України визнає екологічно небезпечними, тобто таких, 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 екологічного аудиту залишилось ще чимало сфер, де проведення такої діяльності є доцільним і необхідним.

Не варто обмежувати обов’язковий екологічний аудит лише об’єктами підвищеної екологічної небезпеки. Це повинні бути також інші об’єкти, обов’язковий екоаудит на яких призначається, зокрема, за приписами уповноважених органів виконавчої влади при виникненні спірних ситуацій в 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 в сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; при обгрунтуванні інвестиційних проектів і програм, якщо це передбачено умовами інвестування; в інших випадках, передбачених законом.

Ведучи мову про розширення сфери проведення обов’язкового екологічного аудиту, слід зауважити, що і в тих сферах, які й сьогодні визнані статтею 12 Закону, екологічний аудит до цього часу здійснюється епізодично, без належної системи та організації. Значний 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.

Закон України «Про екологічний аудит» працює вже п’ять років. Досвід його застосування виявив чимало прогалин, проблемних питань, які слід вирішити шляхом внесення змін до відповідного Закону. Активне впровадження в життя інституту екологічного аудиту потребуватиме розвитку відповідного законодавства, тобто введення  норм стосовно екологічного аудиту в регулювання сфер, де він повинен застосовуватись.

Суттєвий поштовх широкому розвитку еколого-аудиторської діяльності могло б надати методичне забезпечення відповідної сфери, що є новою для  України. На сьогодні таке забезпечення практично відсутнє. Кілька наказів Міністерства природи 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, але поки що залишається поза увагою сам процес здійснення екологічного аудиту. Немає затверджених тарифів еколого-аудиторської діяльності, що призводить до наявності перегинів як в один, так і в інший бік, у встановлені вартості еколого-аудиторських послуг. Цю та інші прогалини слід невідкладно усунути, залучивши до відповідних розробок екологічних аудиторів, які вже мають певний практичний досвід роботи в цій сфері.

Література:

1. Екологічний менеджмент і аудит: Навчальний посібник. За ред.. С.М. Літвак. – К.: Професіонал, 2005р. 112с.

     2. Додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 6.05. 2001 р. № 422.

3. Закон України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 р.

4. Екологічний менеджмент: Навчальний посібник. За ред.. В.Ф. Семенова, О.Л. Михайлик. – К.: Центр навчальної літератури, 2004р. 407с.

     5. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України „Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів” від 12.01.2005  № 8 зареєстрований в Міністерстві юстиції України 28 лютого 2005 р. за № 273/10553.