

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЧОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ LEGAL REGULATION OF INDUSTRIAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN UKRAINE

Зуєв В.А.,
*кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Академії митної служби України*

Артамонова М.В.,
*курсант IV курсу юридичного факультету
Академії митної служби України*

Статтю присвячено дослідженню особливостей правового регулювання виробничого екологічного управління в Україні та висвітленню проблемних аспектів його здійснення. Автор формулює практичні рекомендації щодо підвищення рівня конкурентоспроможності суб'єктів господарювання в умовах ринкової економіки шляхом вдосконалення положень чинного законодавства, керуючись міжнародними стандартами, та пропонує власну модель впровадження системи виробничого екологічного управління в Україні.

Ключові слова: екологічне управління, виробниче екологічне управління, правові проблеми екологізації виробництва, система виробничого екологічного управління.

Статья посвящена исследованию особенностей правового регулирования производственного экологического управления в Украине и освещению проблемных аспектов его осуществления. Автор формулирует практические рекомендации по повышению уровня конкурентоспособности субъектов хозяйственной деятельности в условиях рыночной экономики путем усовершенствования положений действующего законодательства, руководствуясь международными стандартами, и предлагает собственную модель внедрения системы производственного экологического управления в Украине.

Ключевые слова: экологическое управление, производственное экологическое управление, правовые проблемы экологизации производства, система производственного экологического управления.

The article dedicated investigates of peculiarities of legal regulation of industrial environmental management in Ukraine and highlighting problematic aspects of its implementation. The author formulates her practical recommendations for improving the competitiveness of businesses in a market economy, by improving the current legislation, guided by international standards, and offers her own model of the implementation of industrial environmental management in Ukraine.

Key words: environmental management, industrial environmental management, legal problems of cleaner production, environmental management system production.

Постановка проблеми. Екологічна ситуація, яка склалася в нашій державі за роки незалежності внаслідок нераціонального використання природних ресурсів, техногенного впливу суб'єктів господарської діяльності на довкілля, відсутності дієвої системи виробничого екологічного управління в Україні та ефективного правового регулювання екологічних відносин у цій сфері, зокрема єдиного кодифікованого акта, перебуває в кризовому становищі. Тому за даних обставин одним з найефективніших засобів реалізації державної політики у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки є модернізація механізму виробничого екологічного управління в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вчених, які розглядали особливості правового регулювання виробничого екологічного управління в Україні, можна виділити: В.І. Андрейцева, А.Г. Бобкову, А.К. Голиченкова, В.А. Зуєва, О.В. Латишеву, Т.Б. Харченка, Т.Л. Чернову, В.С. Шевчука, Ю.С. Шемшученка, О.М. Шуміло. Проте, незважаючи на наукові дослідження в цій сфері, залишається низка невирішених питань.

Формулювання цілей статті. Дослідити основні засади здійснення виробничого екологічного управління в Україні, надати практичні рекомендації щодо вдосконалення положень чинного законодавства в цій сфері та розробити власну модель впровадження системи виробничого екологічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Приватизація значної частки підприємств та виділення приватної форми власності, зростання виробничих потреб населення, впровадження нових технологій призводять до збільшення ролі виробничого екологічного управління в Україні.

За відсутності єдиного кодифікованого акта Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий 25 червня 1991 року, є основним регулятором екологічних правовідносин з приводу раціонального використання та відтворення природних ресурсів. Проте ст. 16 даного закону, визначаючи основні правові засади здійснення управління в галузі охорони довкілля, виокремлює тільки державне та громадське управління, що, звичайно, не відображає всієї сутності еколого-управлінських відносин в Україні [5].

Лише керуючись положеннями інших нормативно-правових актів, зокрема ст. 29 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року № 2707-ХІІ, в якій зазначено, що виробничий контроль за охороною атмосферного повітря здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан атмосферного повітря [4], а також п. 4 ст. 12 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ, який визначає, що управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами і організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти [7], можна стверджувати про наявність виробничого екологічного управління в Україні.

Для врегулювання протиріч між збереженням навколишнього природного середовища та посиленням техногенного впливу на нього необхідно впровадити ефективну систему виробничого екологічного управління.

Чинне законодавство надає загальне визначення системи екологічного управління (в широкому розумінні), яке міститься в ст. 1 Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року № 2406-III, як сукупності організаційної структури, діяльності та відповідних ресурсів і методів для формування, здійснення, аналізу й актуалізації екологічної політики [6]. Вузьке розуміння даного поняття міститься в п. 1.3 Положення про консультативно-впроваджувальний центр із запровадження систем управління за стандартами серій ISO 9000, ISO 14000, затвердженого Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 23 березня 2007 року №233, яке визначає, що система екологічного управління – частина системи управління підприємства (організації, установи), яку використовують, щоб розробити та запровадити її екологічну політику та керувати її екологічними аспектами [9].

Отже, аналізуючи зазначені правові положення, можемо сформулювати поняття системи виробничого екологічного управління як складової системи екологічного управління, яка містить власну організаційну структуру та полягає в діяльності суб'єктів господарювання (підприємств, установ, організацій), спрямованій на забезпечення здійснення власної екологічної політики й досягнення екологічних цілей.

Впровадження системи екологічного управління на підприємствах має досить потужну мотивацію, адже знижуються на систематичній основі виробничі й експлуатаційні витрати, зменшується використання енергії та ресурсів, з'являються додаткові можливості для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій зі значними екологічними наслідками.

Це підкреслює необхідність визначення концептуальних підходів до здійснення виробничого екологічного управління в нашій державі, які містили б опис пропозицій щодо шляхів та методів вирішення проблеми екологізації підприємств, забезпечення екологічної безпеки виробничої діяльності на основі паритету економічних, соціальних та екологічних цінностей, враховуючи існуючі в Україні наукові, нормативні та методологічні вимоги до систем екологічного управління [17].

Враховуючи зазначені тенденції, пропонуємо власну модель системи виробничого екологічного управління (рис. 1).

До особливостей системи виробничого екологічного управління в Україні можна віднести: формування власної екологічної політики; визначення стратегічних завдань підприємства; етапи впровадження системи екологічного управління; органи управління підприємства, які займаються питаннями екологізації виробництва та забезпечують реалізацію етапів впровадження системи екологічного управління; економіко-правовий механізм його здійснення та результат функціонування такої системи.

Першочерговим завданням здійснення ефективного виробничого екологічного управління є формування екологічної політики підприємства. Відповідно до п. 1.3 Положення про консультативно-впроваджувальний центр із запровадження систем управління за стандартами серій ISO 9000, ISO 14000 екологічна політика – це загальні наміри та спрямованість підприємства (організації, установи) стосовно своїх екологічних характеристик, офіційно проголошені найвищим керівництвом.

Дане Положення визначає, що екологічна політика є основою для дій і встановлення екологічних цілей та екологічних завдань. Під екологічною ціллю необхідно розуміти узгоджену з екологічною політикою загальну мету щодо довкілля, яку підприємство (організація, установа) встановили досягти [9].

Отже, під екологічною політикою підприємства слід розуміти загальну спрямованість підприємства стосовно впровадження своїх стратегічних завдань (екологіч-

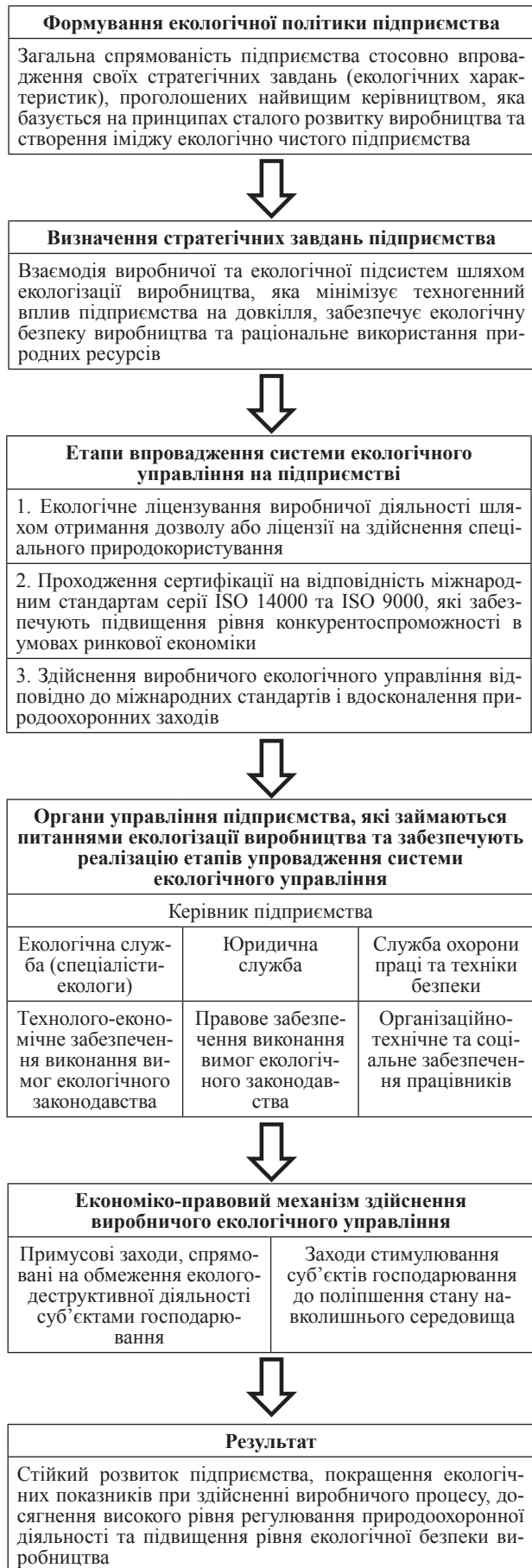


Рис.1. Модель системи виробничого екологічного управління в Україні

них характеристик), проголошених найвищим керівництвом, яка базується на принципах сталого розвитку виробництва та створення іміджу екологічно чистого підприємства.

Стратегією сучасного підприємства є взаємодія виробничої та екологічної підсистем шляхом екологізації виробництва, яка мінімізує техногенний вплив підприємства на довкілля, забезпечує екологічну безпеку виробництва та раціональне використання природних ресурсів. Одним з очікуваних ризиків, що можуть заважати вирішенню цих стратегічних завдань, є погроза понаднормативного забруднення довкілля в результаті виробничої діяльності підприємства. У зв'язку з цим екологічне управління повинне стати мистецтвом прийняття ефективних рішень з метою поліпшення природоохоронної діяльності підприємства, запобігання погрози для довкілля на шляху вирішення його стратегічних завдань [14].

Сприяють реалізації головних стратегічних завдань екологічної політики підприємства наступні етапи впровадження системи виробничого екологічного управління:

1. Ліцензування виробничої діяльності або отримання дозволу на здійснення спеціального природокористування.

2. Проходження сертифікації на відповідність міжнародним стандартам серії ISO 14000 та ISO 9000, які забезпечують підвищення рівня конкурентоспроможності в умовах ринкової економіки.

3. Здійснення виробничого екологічного управління відповідно до міжнародних стандартів та вдосконалення природоохоронних заходів.

В екологічному законодавстві інститут ліцензування набуває дедалі вагомішого значення в реалізації прав юридичних та фізичних осіб на експлуатацію природних ресурсів, забезпечення раціонального використання й відтворення об'єктів природи, охорони навколишнього природного середовища та його екологічної безпеки [16, с. 72].

Ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року № 1775-III виділяє серед видів господарської діяльності з приводу здійснення природокористування, що підлягають ліцензуванню, видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення, напівдорогоцінного каміння та діяльність, пов'язану з промисловим виловом риби, крім внутрішніх водомі (ставків) господарств [3].

Усі інші види господарської діяльності, пов'язані зі спеціальним використанням природних ресурсів, відповідно до ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснюються на підставі спеціальних дозволів – офіційних документів, які засвідчують право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності [5, 8].

На думку І. Л.Радика, дозволи на спеціальне використання природних ресурсів є певною ліцензійною формою (ліцензією), за допомогою якої виникає можливість реалізації суб'єктивних прав та обов'язків заінтересованих суб'єктів.

З урахуванням цього під екологічним ліцензуванням слід розуміти певну правову форму реалізації екологічних прав та обов'язків юридичних і фізичних осіб, пов'язану з використанням, відтворенням та охороною окремих природних ресурсів, а також навколишнього природного середовища в цілому. Документом екологічного ліцензування є спеціальний дозвіл або ліцензія, що видаються спеціально уповноваженим органом у сфері екології [16, с. 72].

Другим етапом впровадження системи виробничого екологічного управління є проведення сертифікації підприємств відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 14000 та ISO 9000: ДСТУ ISO 9001:2009 «Системи управління якістю. Вимоги», 0,9004:2009 «Менеджмент для підтримання успіху організації – підхід до управління якістю», ДСТУ ISO 14001:2009 «Системи екологічного керування», 14004:2009 «Системи екологічного управління. Загальні настанови щодо принципів, систем та засобів забезпечення», які сприяють підвищенню рівня конкурентоспроможності в умовах ринкової економіки.

Управлінські можливості сертифікації за стандартами ISO 14000 полягають у тому, що підприємство, яке декларує свою відповідність цим стандартам і підтвердило цю декларацію після отримання сертифікату, мусить постійно підтверджувати факт відповідності вимогам стандартів шляхом регулярного проведення аудиту та перевірок. Процес сертифікації за міжнародними стандартами є достатньо дорогим, тому, витративши гроші й розуміючи факт можливої втрати сертифіката, власник підприємства буде вимагати стабільної дії систем екологічного управління, дотримання екологічних та технологічних вимог. Отже, з'являється новий аспект економічної зацікавленості суб'єкта господарювання – втрата вкладених коштів, зменшення довіри до підприємства з боку іноземних інвесторів та партнерів, міжнародних інституцій, зменшення конкурентоспроможності товару на світовому ринку [12, с. 74].

Стандарти серії ISO 9000 встановлюють вимоги до систем управління якістю, які можуть використовуватися в організаціях для сертифікації чи з метою контрактів. У центрі його уваги – дієвість системи управління якістю з точки зору задоволення вимог споживача. Дані стандарти містять найсучасніший досвід системного управління якістю, гармонізовані з вимогами стандартів ISO 14000 з управління довкіллям [13].

Отже, ці стандарти вже в опосередкованій формі передбачають урахування певних екологічних чинників. Тому система управління якістю може стати базою для формування систем екологічного управління. Від застосування цих систем залежить конкурентоспроможність підприємств та їхньої продукції на світовому ринку [12, с. 74].

Третій етап передбачає здійснення виробничого екологічного управління відповідно до міжнародних стандартів та вдосконалення природоохоронних заходів.

Важливою складовою системи виробничого екологічного управління є органи управління підприємства, які займаються питаннями екологізації виробництва та забезпечують реалізацію етапів впровадження системи екологічного управління.

Враховуючи зростаюче значення виробничого екологічного управління, слід зазначити, що назріла проблема реорганізації структури органів управління на підприємствах України з обов'язковим створенням на них екологічної служби, діяльність якої буде координувати директор підприємства.

Головним завданням екологічної служби підприємства має бути технологічно-економічне забезпечення виконання вимог екологічного законодавства, яке полягатиме в здійсненні таких функцій, як:

- забезпечення екологічної безпеки виробництва;
- підготовка статистичних звітів щодо обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти, утворених та розміщених відходів;
- оформлення дозволів на викиди (скиди, відходи);
- розрахунок зборів за забруднення навколишнього природного середовища;
- затвердження, фінансування та реалізація екологічних програм;

– здійснення виробничого контролю: екологічного аудиту (внутрішнього, який проводиться на замовлення його власника чи органу, уповноваженого на управління ним, для власних потреб та зовнішнього – на замовлення інших заінтересованих суб'єктів) [2] та виробничого моніторингу.

Проведення екологічного аудиту обумовлено необхідністю організації природоохоронної діяльності на промислових та інших підприємствах, зміною форм власності і системи управління, укладенням договорів на екологічне страхування, фінансуванням екологічних проектів, заходів та програм, інвестиціями в природоохоронну, господарську та іншу діяльність, видачею ліцензій на окремі види діяльності в галузі охорони навколишнього середовища [11, с. 238].

Важливу роль у забезпеченні реалізації основних напрямів екологічної політики підприємства відіграє фінансова складова системи виробничого екологічного управління, яка передбачає впровадження ефективного економіко-правового механізму. Розділ X Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає правові засади його застосування [5].

Даючи характеристику цього механізму, О.О. Веклич зазначає, що економічний механізм раціоналізації природокористування існує в розвинутих країнах і поєднує в собі дві великі групи законодавчо закріплених регуляторів екологічної поведінки підприємств.

Перша група спрямована на примушення забруднювачів навколишнього середовища обмежувати свою еколого-деструктивну діяльність, тобто на впровадження таких примусових заходів, як: штрафні санкції; встановлення лімітів на використання природних ресурсів; відшкодування матеріальних збитків іншим особам, чие право було порушено внаслідок здійснення спеціального природокористування; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) або припинення діяльності суб'єкта господарювання в разі порушення ним вимог екологічного законодавства.

Друга група активізує природоохоронну діяльність товаровиробників у розвинутих країнах, спрямована на спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього середовища, тобто на впровадження таких заходів стимулювання, як: надання пільг державою підприємствам; страхування та фінансування господарської діяльності; підтримка малого підприємництва [10, с. 95].

Серед таких ефективних економічних важелів необхідно також виділити застосування по відношенню до

суб'єктів господарювання екологічного податку – загальнодержавного обов'язкового платежу, що справляється з фактичних обсягів викидів в атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів та з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року [1].

Законодавством встановлена ефективна система здійснення екологічного оподаткування підприємств, за якої розміри виплат мають відповідати рівню соціально-економічної шкоди, завданої забрудненням довкілля в ході виробничого процесу. Дана система акумулює інтереси платників податків, які полягають у мінімізації витрат, у т. ч. і витрат на сплату податків.

Таким чином лібералізація оподаткування об'єктивно сприяє зміцненню фінансового стану платників податків, нарощуванню обсягів продажів (тобто сприяє насиченню ринку і створенню конкурентного середовища) та збільшенню виплат, пов'язаних з оплатою праці [15, с. 142].

Основними результатами, які очікуються від впровадження зазначеної моделі системи виробничого екологічного управління в Україні є: стійкий розвиток підприємства, покращення екологічних показників при здійсненні виробничого процесу, досягнення високого рівня регулювання природоохоронної діяльності та підвищення рівня екологічної безпеки виробництва.

Висновки. Аналізуючи викладений матеріал, можемо стверджувати про наявність прогалин у чинному законодавстві щодо регулювання виробничих екологічних відносин, що ускладнює впровадження ефективної системи виробничого екологічного управління, і пропонуємо наступні шляхи вдосконалення правових норм: прийняття Екологічного кодексу, який би охоплював усі сфери екологічних правовідносин та встановлював правові засади функціонування механізму екологічного управління в Україні; надання правової дефініції поняттю «екологічне управління»; реформування ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» із зазначенням поряд з державним та громадським екологічним управлінням виробничого; підвищення рівня державного фінансування міжнародних та національних заходів щодо захисту навколишнього природного середовища; ведення державної політики, спрямованої на раціональне використання коштів фондів охорони довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011, № 13-14, № 15-16, № 17. – ст.112.
2. Закон України «Про екологічний аудит» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – ст. 500.
3. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – ст. 299.
4. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – ст.678.
5. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – ст.546.
6. Закон України «Про підтвердження відповідності» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – ст.169.
7. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – ст.502.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» від 10.08.1992 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF>>.
9. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Положення про консультативно-впроваджувальний центр із запровадження систем управління за стандартами серій ISO 9000, ISO 14000» від 23 березня 2007 року №233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0233650-07>>.
10. Веклич О.О. Аналіз ефективності вітчизняного економічного механізму природокористування щодо ідеї сталого розвитку // Економічні реформи України в контексті переходу до сталого розвитку / Матеріали 2-х конференцій та рекомендації до проекту Національної стратегії: Інститут сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2001. – с. 95.
11. Декалюк О.В. Впровадження екологічного менеджменту та аудиту для забезпечення екологічної безпеки підприємства / О.В. Декалюк, І.В. Стасюк // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. –№ 2. –Т. 1. – С. 235-242.
12. Зуєв В. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення / В. Зуєв // Всеукраїнська екологічна громадська організація «МАМА-86». –К., 2003. – с. 51-91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts_zuev_u.htm>.

13. Кіндій М.В., Давидович І.М., Саталкін С.С. Екологічна сертифікація підприємств як інструмент екологістики / М.В. Кіндій, І.М. Давидович, С.С. Саталкін // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Logistyka/2007_594/37.pdf>.
14. Латишева О.В. Стан та напрями розвитку екологічного управління і екологічного менеджменту на підприємствах / О.В. Латишева // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/Articles/kultnar/knp80/pdf/knp80_86-89.pdf>.
15. Нагорняк Г. Проблеми податкового регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / Г.Нагорняк, Ю.Вовк // Галицький економічний вісник. – 2010. – №2(27).— с.140-152 – (фінансово-кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів).
16. Радик І.Л. Види еколого-правового ліцензування / І.Л. Радик // Проблеми законності. – 2000. – №43. – с. 71-75.
17. Чернова Т.Л. Управління охороною навколишнього середовища у нафтогазовидобувних підприємствах АРК: Аналіз концептуальних підходів та практичного досвіду / Т.Л. Чернова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/Articles/kultnar/knp80/pdf/knp80_86-89.pdf>.