

С.С. Сироватка

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9 : 351

ЕКОЛОГІЧНИЙ АУДИТ ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Висвітлено проблему співвідношення проведення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено головні напрями удосконалення нормативно-правового регулювання проведення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: *контроль, аудит, діяльність, екологічна безпека, охорона навколишнього природного середовища.*

Освещается проблема соотношения проведения контроля и аудита в сфере охраны окружающей природной среды. Определяются главные направления усовершенствования нормативно-правового регулирования проведения контроля и аудита в сфере охраны окружающей природной среды.

Ключевые слова: *контроль, аудит, деятельность, экологическая безопасность, охрана окружающей природной среды.*

In this article the problem of correlation of lead through of control and audit lights up in the field of guard of natural environment. Main directions of improvement of the normative-legal adjusting of lead through of control and audit are determined in the field of guard of natural environment.

Keywords: *control, audit, activity, ecological safety, guard of natural environment.*

Постановка проблеми. Стаття 50 Конституції України проголошує, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [1].

Впродовж останніх років екологічна ситуація в Україні залишається незмінною, екологічна безпека держави знаходиться під постійною загрозою, її стан залишає бажати кращого, а отже, наша держава потребує нових, інноваційних та дієвих інструментів екологічного права для вирішення даної проблеми. На сьогоднішній день можна назвати декілька таких інструментів, що безпосередньо допомагають вирішувати проблеми додержання законодавства України про навко-

лише природне середовище та його охорону, а саме контроль та аудит у сфері охорони навколишнього природного середовища, який для України ще є досить новим способом забезпечення права громадян на безпечне довкілля.

У зв'язку з тим, що Україна починає активну діяльність у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, досягнення раціонального природокористування та охорони життя і здоров'я людини, зазначена проблема є досить актуальною.

Метою даної статті є аналіз існуючих наукових розробок та ідей щодо сутності контрольної та аудиторської діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, їх порівняльно-правовий аналіз та аналіз ідей щодо їх подальшого вдосконалення.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Останніми роками дедалі більше вчених-правників розглядає зазначене питання, зокрема, виділяються праці таких вчених, як Г. Гурська, М. Орлов, С. Вакарін, В. Комарницький, П. Гетьман, Ю. Шемшученко та ін.

Об'єктом даного дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища. Предмет автором визначає як особливості проведення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Згідно з положеннями Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища покладене завдання щодо забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами [2].

Згідно ж зі ст. 1 Закону України «Про екологічний аудит», що, до речі, був прийнятий у 2004 р., екологічний аудит – це документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту [3].

Отже, існує діалектична єдність мети правового регулювання здійснення контролю та аудиту у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такою метою виявляється об'єктивна оцінка ефективності забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища у адміністративно-юрисдикційній діяльності державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від їх форм власності і під-

порядкування, а також громадянами України.

Загалом, екологічний аудит не підміняє державного чи громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. Незважаючи на єдину мету, вони мають ряд відмінностей, яка полягає у суб'єктах, що провадять дану екологічну діяльність, у видах, у замовниках, у статусі отриманої інформації, а також у її загальнодоступності чи конфіденційності.

Екологічний аудит можна розглядати як один з видів професійної підприємницької діяльності, адже безпосередньо екологічний аудит проводить екологічний аудитор, яким може бути фізична чи юридична особа. До екологічного аудитора встановлюються певні вимоги. Так, як зазначає В.М. Комарницький, екологічний аудит може здійснювати 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 [4, с. 122].

Щодо визначення сутності контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, то це вид діяльності спеціально уповноважених суб'єктів державної влади або громадських інспекторів, що діють на підставі положень та інших нормативно-правових актів, затверджених уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Тобто екологічний контроль переважно є прерогативою діяльності органів державної влади, які при цьому зберігають можливість делегування окремих контрольних повноважень громадським організаціям.

Залежно від системи органів, що здійснюють контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, та його відомчо-галузевого підпорядкування розрізняють такі його види: державний, відомчий, виробничий, громадський [5, с. 143]. Державний екологічний контроль полягає у забезпеченні додержання вимог екологічного законодавства всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування і фізичними особами на всій території України. Виконання державного екологічного контролю покладається на центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Щодо відомчого екологічного контролю, то він характеризується своїм організаційним та юридичним виокремленням, межами об'єктів відповідного міністерства чи відомства. Виходячи з вищевказаного, зрозуміло, що відомчий контроль здійснюється міністерствами, державними комітетами за додержанням вимог екологічного законодавства підприємствами, установами й організаціями в межах підпорядкованої їм галузі управління. Виробничий екологічний контроль має на меті перевірку дотримання екологічних вимог на відповідному виробництві. Тому він здійснюється підприємствами, установами та ор-

ганізаціями, діяльність яких впливає на стан навколишнього природного середовища, в межах своїх організаційно-підпорядкованих структур. Здійснення виробничого контролю покладається на спеціальні управління або відділи по охороні навколишнього природного середовища, що функціонують на відповідних промислових чи інших підприємствах. Основною ознакою громадського екологічного контролю є те, що здійснення перевірок, рейдів та інших заходів контрольної діяльності в галузі екології виконується громадськими об'єднаннями. Громадський екологічний контроль здійснюють Українське товариство охорони природи, Українське товариство мисливців та рибалок, громадські інспектори Міністерства охорони навколишнього природного середовища, студентські громадські дружини тощо. Незважаючи на розмаїття видів державного екологічного контролю, всі вони здійснюються відповідними уповноваженими державою органами та мають єдині завдання та мету.

Слід нагадати, що екологічний контроль проводиться у формах попереднього і поточного контролю. Попередній контроль здійснюється стосовно різних видів діяльності, які можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища (погодження з органами з охорони навколишнього природного середовища проектів будівництва господарських об'єктів, участь представників цих органів у роботі державних приймальних комісій тощо). Поточний екологічний контроль здійснюється на стадіях експлуатації об'єктів, які впливають на стан навколишнього природного середовища, у процесі використання природних ресурсів тощо.

Якщо розглядати види екологічного аудиту, то вони суттєво відрізняються від видів екологічного контролю. 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. 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 [6, с. 134]. За видами екологічний аудит відповідно до ст. 13 Закону України «Про екологічний аудит» поділяється на внутрішній та зовнішній. Якщо проведення екологічного аудиту відбувається на замовлення власника підприємства (установи, організації) чи орану, уповноваженого на управління ним для його власних потреб, то такий аудит належить до внутрішнього еко-

логічного аудиту. Зовнішній екологічний аудит провадиться на замовлення сторонніх осіб, заінтересованих суб'єктів, якими можуть бути органи виконавчої влади.

Серед ознак відмінності екологічного контролю та екологічного аудиту слід вказати також замовників даної діяльності. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про екологічний аудит» замовниками екологічного аудиту можуть бути заінтересовані центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні, а також фізичні особи [3]. Отже, замовником екологічного аудиту може бути абсолютно будь-яка особа, підприємство, установа, чи організація, незалежно від їх форм власності, що безпосередньо зацікавлена у його проведенні. А замовником екологічного контролю, хоча таке поняття чітко і не зазначено у чинному законодавстві України про навколишнє природне середовище, виступає держава. Держава, її громадяни є найбільш зацікавленими суб'єктами та замовниками контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Якщо правовим наслідком здійснення екологічного контролю є прийняття управлінських та інших рішень (зокрема, заборона екологічно некоректної діяльності, притягнення до відповідальності порушників, відкриття фінансування певної діяльності тощо), то екологічний аудит відіграє допоміжну роль при прийнятті рішень, причому не лише органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування, а й юридичними чи фізичними особами, в першу чергу – суб'єктами господарювання, які замовляють екологічний аудит.

Якщо результати екологічного контролю (так само, як і екологічної експертизи) переважно мають бути відкритими для громадськості, то висновки екологічного аудиту є власністю його замовника, який і визначає режим такої інформації (за загальним правилом, вона є конфіденційною) [7, с. 466].

Усі ці відмінності зумовлюються насамперед різним статусом екологічного контролю та екологічного аудиту. Із самого початку екологічний аудит є функцією управління в галузі охорони довкілля, яка є похідною від екологічного контролю. Він не підміняє державний, самоврядний чи громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, що ведеться спеціально уповноваженими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Його відмінність від екологічного контролю полягає передусім у тому, що екологічний аудит є видом професійної підприємницької діяльності. Усе це утворює певний ланцюг відмінностей у суб'єктах, що провадять дану екологічну діяльність, у видах, у замовниках, у статусі отриманої інформації, а також у її загальнодоступності чи конфіденційності.

Але все ж таки незважаючи на відмінності та розбіжності між екологічним контролем та екологічним аудитом, їх об'єднує єдина мета: забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища у процесі господарської та іншої діяльності.

Незалежно від форм та видів як екологічного контролю, так і екологічного аудиту їх основними завданнями виступають:

- збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта;
- встановлення відповідності об'єктів вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- оцінка впливу діяльності об'єкта на стан навколишнього природного середовища;
- оцінка ефективності, повноти і обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища, забезпечення подальшого впровадження та реалізації цих заходів;
- контроль вірогідності наданої підприємством екологічної інформації;
- оцінка існуючої системи керування навколишнього середовища і здоров'я працівників;
- оцінка ризиків від регульованих і не регульованих впливів на навколишнє природне середовище.

Виходячи з вищесказаного, можна дійти висновку, що екологічний контроль та екологічний аудит створюють певну єдність інструментів екологічного права, спрямованих на покращення екологічної ситуації в Україні, забезпечення екологічної безпеки та стабільності в охороні навколишнього природного середовища.

Активне застосування екологічного аудиту в Україні надасть змогу розв'язувати за кошти підприємств, а не держави, негативні екологічні ситуації, постійно покращувати стан екологічної безпеки, забезпечувати постійну охорону навколишнього природного середовища, досягати раціонального природокористування та охорони здоров'я людини, враховуючи екологічні чинники при прийнятті рішень. Вирішуючи ці завдання, екологічний аудит частково виконує функції екологічного контролю, набуваючи значення самостійної функції екологічного управління як незалежна екологічна оцінка [8, с. 71].

Висновки. Підсумовуючи, можна означити певні міркування щодо подальшого вдосконалення як екологічного контролю, так і екологічного аудиту.

Екологічний контроль та екологічний аудит покликані стати важливими інструментами реалізації конституційних прав громадян на безпечне довкілля та екологічну безпеку на рівні окремих підприємств, територій і держави в цілому. Суттєвий поштовх широкому розвитку даної діяльності могло б надати методичне забезпечення від-

повідної сфери, що є новою для України. Адже на даний час існують тільки законодавчі акти загального характеру (Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про екологічний аудит»), що лише поверхнево та не в повному обсязі встановлюють та забезпечують проведення даної екологічної діяльності. Потрібна більш широка та розгалужена нормативно-правова база, що безпосередньо буде контролювати всі аспекти та етапи проведення екологічного контролю та екологічного аудиту в Україні. Зразком такого подальшого розвитку нормативно-правової бази є прийняття підзаконних нормативно-правових актів на зразок вже існуючого Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць».

Якщо розглядати окремо екологічний аудит, то наразі ще немає затверджених тарифів оцінювання надання послуг з еколого-аудиторської діяльності, що призводить до наявності перегинів як в один, так і в інший бік у встановленні вартості еколого-аудиторських послуг. Встановлення державних цін на послуги екологічного аудиту має стати одним із основних завдань Міністерства екології та природних ресурсів України.

Крім цього, виявляється за доцільне створення мережі державних та регіональних центрів з екологічного контролю та аудиту. Створення даної мережі включало б у себе:

1) створення Всеукраїнської комісії з питань впровадження екологічного контролю та аудиту, яка збиратиме інформацію і звіти з усіх регіонів країни і репрезентуватиме їх Міністерству екології та природних ресурсів України та Міністерству охорони здоров'я України зі своїми рекомендаціями;

2) створення регіональних комісій, що займаються оцінкою і висновками щодо стану екологічної безпеки та додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в регіонах.

У подальшому, зі створенням потужної нормативної бази екологічного аудиту, стане можливим створення ще і приватних комісій з питань екологічного контролю та аудиту і різних дослідницьких центрів з аналогічними завданнями.

Таким чином, для подальшого розвитку екологічного контролю та екологічного аудиту в Україні першочерговими є питання подолання прогалів у нормативно-правовому забезпеченні функціонування даних видів діяльності.

Отже, метою проведення як екологічного контролю, так і екологічного аудиту є забезпечення дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища у процесі виробничої й іншої

господарської діяльності. Ця мета досягається шляхом поділу екологічного контролю та екологічного аудиту на форми, види та закріплення методів їх безпосереднього здійснення, адже це забезпечує екологічну безпеку, охорону навколишнього природного середовища, досягнення раціонального природокористування та охорону життя і здоров'я людини, що, як зазначено у Конституції України, є найвищою соціальною цінністю.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України; Закон України від 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Про екологічний аудит; Закон України від 24 червня 2004р. // ВВР. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
4. *Комарницький В.М.* Правове забезпечення екологічного аудиту // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2. – С.122-128.
5. Екологічне право України: Підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.; За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х., 2005.
6. *Гурська Г.* Форми та методи здійснення екологічного аудиту в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 10. – С. 133-135.
7. Екологічне право України. Академічний курс: Підруч. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2008.
8. *Зуєв В.А.* Деякі питання удосконалення законодавства України про екологічний аудит // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту. – 1999. – № 4. – С. 66-72

Надійшла до редакції 29.02.2012

Є.В. Чаку

суддя

(Київський апеляційний адміністративний суд)

УДК 342.565.4

ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЛОВОДСТВА В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Розкрито сутність та значення належної організації діловодства для ефективного відправлення правосуддя. Проаналізовано недоліки організації сучасного діловодства в адміністративних судах. Запропоновано шляхи оптимізації організації та забезпечення діловодства.

Ключові слова: діловодство, адміністративний суд, автоматизована система документообігу.

Раскрываются сущность и значение надлежащей организации делопроизводства для эффективного отправления правосудия. Анализируются недостатки организации современного делопроизводства в административных судах. Предлагаются пути