

УДК 349.6

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Яна ЧЕКАВСКАЯ,

аспирант кафедры экологического права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

SUMMARY

The article deals with a complex research of environmental management legal regulation in Ukraine and other countries, such as Russian Federation, Republic of Kazakhstan and Great Britain. Special emphasis is put on laws and statutory regulations analysis, particularly on documents of program and concept nature, environmental and other statutory acts. The author studies the main issues of environmental management conducting in Great Britain. The research is focused on the «self-regulations» phenomena legal analysis, which is considered to be of the crucial importance for the environmental policy of the company.

Key words: environmental management, environmental management principles, environmental legislation, «self-regulations».

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена комплексному исследованию правового регулирования экологического менеджмента в Украине и других странах (Российской Федерации, Республике Казахстан и Великобритании). Особое внимание уделено анализу нормативно-правовых основ экологического менеджмента, в частности, положений документов программного и концептуального характера, экологического и другого законодательства. Автор дает обобщенную характеристику опыта Великобритании в сфере экологического управления. Основное содержание данной части исследования составляет анализ понятия «саморегулирование» как основного элемента экологической политики предприятия.

Ключевые слова: экологический менеджмент, экологическое управление, принципы экологического менеджмента, экологическое законодательство, «саморегулирование».

Постановка проблемы. Интерес к регулированию экологического менеджмента в зарубежных странах обусловлен необходимостью совершенствования национального законодательства в этой сфере. Изучение законодательства других стран полезно во избежание отдельных ошибок отечественным законодателем. Речь идет о законодательстве стран, которые поддерживают с Украиной общий курс на сближение и развитие законодательства в различных сферах жизни и в которых имеются эффективные механизмы реализации экологического менеджмента.

Анализ последних исследований и публикаций. Учитывая тот факт, что в современных условиях развития рыночной экономики экологический менеджмент начинает выступать одним из основных способов обеспечения охраны окружающей среды, проблема правового регулирования экологических правоотношений вообще и экологического менеджмента в частности начинает достаточно активно разрабатываться учеными-экологами и экономистами. Изучению экологического менеджмента как элемента целостной системы управления предприятием посвящены работы таких ученых: И.В. Анциферова, Ю.В. Бабина, В.Г. Белов, Э.А. Ворфоломеева, В.В. Куриленко, О.И. Шапоренко, В.Я. Шевчук и другие. В контексте науки экологического права ис-

следованию экологического менеджмента как элемента экологического управления частично посвящены работы В.И. Андрейцева, М.М. Бринчука, О.С. Колбасова, Н.Р. Малышевой, В.В. Петрова, О.М. Теплового и других.

Целью статьи является проведение сравнительно-правового исследования правового регулирования экологического менеджмента в Украине и других странах.

Изложение основного материала. В середине прошлого столетия перед учеными всего мира возник вопрос, как обеспечивать стабильность и развитие экономики, однако не допускать при этом загрязнения окружающей среды. Все усилия последующих десятилетий были направлены на поиски оптимального соединения экономических и экологических интересов. В 1992 году на конференции в Рио-де-Жанейро была принята «Повестка дня на XXI век», провозгласившая о стремлении мировой общественности перейти к модели устойчивого развития, основой реализации которой стало развитие экологически эффективного бизнеса и экологического менеджмента.

Украина совершила первые шаги в этой сфере, приняв Основные направления государственной политики в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности [1], утвержденные Верховной Радой Украины

в марте 1998 года, содержание которых было направлено на разработку государственной системы научно обоснованных, взаимосвязанных экологических, экономических, социальных, организационно-управленческих и правовых мер, призванных обеспечить устойчивое развитие Украины. На смену им 21 декабря 2010 года были приняты Основные принципы (Стратегия) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года (далее – Стратегия) [2]. Указанным документом среди основных задач государства в сфере охраны окружающей природной среды выделяется интеграция экологической политики в отраслевые политики, обязательный учет экологической составляющей при составлении стратегий, планов и программ развития Украины, внедрение экологического управления на предприятиях, экологизация хозяйственной деятельности, а усиление роли экологического управления в системе государственного управления Украины с целью достижения равенства трех составляющих развития (экономической, экологической, социальной) было определено одним из основных принципов Стратегии.

Кроме того, в основе механизма правового регулирования экологического менеджмента лежит Конституция Украины от 28 июня 1996 года [3]. При этом помимо положения преамбулы об «ответственности перед предыдущими, нынешним и грядущими поколениями» присутствуют и другие нормы, непосредственно направленные на обеспечение экологического менеджмента.

Так, в ст. 50 предусмотрено право каждого на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда, а в ст. 42 содержатся гарантии права на свободу предпринимательской деятельности. В ст. 132 Конституции Украины закреплены положения регионализации экологического менеджмента: «...сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов, с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций».

Указанные положения являются конституционной основой правовой политики в сфере осуществления экологического менеджмента и составляют соответствующую базу правовой системы в целом. В соответствии с ними разработаны и приняты другие нормативно-правовые акты, определяющие основные требования и направления формирования законодательства в указанной сфере.

Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25 июня 1991 года [4] в преамбуле определил, что охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности жизнедеятельности человека является неотъемлемым условием экономического и социального развития страны.

В ст. 3 Закона среди принципов охраны окружающей природной среды нашли свое отображение и основополагающие принципы экологического менеджмента: приоритетность требований экологической безопасности, обязательность соблюдения экологических стандартов, нормативов и лимитов использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, экологизация материального производства на основе комплексности решений в вопросах охраны окружающей среды, широкого внедрения новейших технологий. В ст. 9 определены основные права природопользователей как субъектов экологического менеджмента, а в ст. 12 – их обязанности, в том числе при осуществлении хозяйственной деятельности.

Сточки зрения функций экологического менеджмента, ст. 16 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» предусмотрено, что управление охраной окружающей среды заключается в осуществлении в этой области функций наблюдения, исследования, экологической экспертизы, контроля, прогнозирования, программирования, информирования и другой исполнительно-распорядительной деятельности.

Поскольку главной целью экологического менеджмента является обеспечение охраны окружающей природной среды при осуществлении хозяйственной деятельности, ст. 51–59 предусмотрены обязанности предприятий, учреждений и организаций по её охране.

С целью реализации положений, предусмотренных Законом Украины «Об охране окружающей природной среды», были приняты Законы Украины «Об экологической экспертизе» от 9 февраля 1995 года [5], «Об экологическом аудите» от 24 июня 2004 года [6], «Об охране атмосферного воздуха» от 16 октября 1992 года [7], «О природно-заповедном фонде Украины» от 16 июня 1992 года [8], Водный кодекс Украины от 6 июня 1992 года [9], Лесной кодекс Украины от 21 января 1994 года [10] и т. д. Стоит также упомянуть о государственных стандартах серии ISO-14000 [11], регламентирующих общие принципы создания и функционирования систем экологического менеджмента, его функции и механизмы осуществления.

Для сравнения исследуем состояние законодательства других стран в этой отрасли.

Российская Федерация. 30 апреля 2012 года Президентом Российской Федерации в связи с необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики в процессе инновационного развития были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» [12].

Данным актом определяется стратегическая цель, а также основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также механизмы их реализации.

Для развития экологического менеджмента важным является тот факт, что формирование эффективной си-

стемы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности наряду с обеспечением экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически инновационных технологий являются основными задачами государственной политики в области экологического развития.

В основе механизма правовой реализации вышеуказанных положений лежит в первую очередь Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (далее – Конституция РФ) [13]. Так, в ней нашли свое отображение как нормы-принципы, гарантирующие каждому право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), свободное владение, пользование и распоряжение природными ресурсами (ст. 36), свободу экономической деятельности (ст. 8), так и нормы, обязывающие не наносить ущерб окружающей среде и не нарушать права и законные интересы других лиц в процессе владения, пользования и распоряжения природными ресурсами (ст. 36), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, а также нормы, определяющие компетенцию органов государственной власти (ст. 114, 115) и местного самоуправления (ст. 130, 131, 132, 133) в сфере экологического управления и обеспечения экологической безопасности.

Положения Конституции РФ расширены законодательными и подзаконными актами, принятыми в её исполнение. Основоположным законодательным актом в области регулирования экологического менеджмента в Российской Федерации можно считать Федеральный Закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [14].

Закон «Об охране окружающей среды» закладывает основы экологического менеджмента путем определения основных принципов охраны окружающей среды (ст. 3), выделяя в том числе принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, а также принцип обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти, местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц.

Руководствуясь принципами, перечисленными в ст. 3, в законе определяются права и обязанности субъектов управления в сфере охраны окружающей среды (экологического менеджмента), полномочия органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 6, 7, 8, 9), а также раскрывается содержание наиболее важных функций экологического менеджмента – экологического страхования (ст. 18), нормирования (ст. 19–29), экологического лицензирования (ст. 30), экологической сертификации (ст. 31), экологической экспертизы (ст. 33), экологического мониторинга (ст. 63) и т. д. Особое внимание уделяется охраняемым обязательствам субъ-

ектов экологического менеджмента (ст. 50–62), а также методам стимулирования в экологической сфере.

В контексте развития экологического менеджмента важными являются положения ст. 25 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ [15] (далее – ЛК РФ) о том, что использование лесов представляет собой предпринимательскую деятельность, соответственно, осуществляется субъектами на свой страх и риск. С нашей точки зрения, вышеуказанное положение имеет очень важное значение для развития экологического менеджмента в РФ. Таким образом, хотя государство представляет субъектам менеджмента возможность самостоятельно определять направления экологической политики предприятия с учетом его экономических интересов, в то же время такие субъекты имеют определенные обязательства в сфере использования лесов (обязательства в сфере охраны и защиты лесов (глава 3), обязательства в сфере воспроизведения лесов и лесоразведения (глава 4), обязательства по проведению лесоустройства (глава 5) и другие).

Кроме того, в отличие от Украины, где регулирование правоотношений по использованию лесов осуществляется в первую очередь ЛК Украины, в РФ в соответствии со ст. 71 ЛК РФ к договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные гражданским законодательством, безусловно, если они не противоречат ЛК РФ. Также с целью повышения эффективности использования лесов в ст. 50 ЛК РФ законодатель предусматривает защиту от монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции в области использования лесов, что в свою очередь является еще одним шагом на пути к устойчивому развитию.

Подобные положения содержит и Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ [16] (далее – ВК РФ), который предусматривает осуществление водопользования на основе договора водопользования, к которому применяются положения об аренде, предусмотренные гражданским законодательством РФ. Также как и ЛК РФ, ВК РФ гарантирует субъектам водопользования защиту от недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности в области использования водных объектов.

Еще одним важным нововведением ВК РФ в контексте экологического менеджмента является внедрение принципа бассейнового управления. В соответствии со ст. 28 ВК РФ бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов, управление соответственными бассейновыми округами осуществляется Бассейновыми советами.

Республика Казахстан. В отличие от Украины и Российской Федерации, где экологический менеджмент развивается как вид экологического управления, в Республике Казахстан (РК) этот процесс непрерывно связан с повышением конкурентоспособности националь-

ных товаров и услуг, а также их продвижением на международный рынок. В подтверждение этой точки зрения в 2008 году правительством Республики Казахстан была принята Концепция развития систем менеджмента в Республике Казахстан до 2015 года [17] (далее – Концепция). На выполнение Концепции приняты Распоряжения Премьер-Министра РК от 6 февраля 2004 года № 28-р и от 27 июня 2006 года № 175-р по ускоренному переходу казахстанских предприятий на международные стандарты. В качестве государственных стандартов Республики Казахстан уже приняты международные стандарты и в сфере экологического менеджмента: ISO серии 9000, экологические стандарты ISO серии 14000, стандарты систем менеджмента безопасности пищевой продукции ISO серии 22000 и другие [17].

Развитие и популяризация экологического менеджмента в РК происходит также в горно-металлургической отрасли. 30 октября 2010 года Правительством РК была утверждена Программа по развитию горно-металлургической отрасли в Республике Казахстан на 2010–2014 годы [18] (далее – Программа). Среди основных задач, предусмотренных Программой, – снижение отрицательного воздействия предприятий отрасли на окружающую среду, а также модернизация действующих предприятий отрасли в целях снижения ресурсо- и энергоемкости, внедрение современных управленческих технологий, а оптимальным путем выполнения поставленных задач выступает экологический менеджмент.

Многие положения упомянутых выше нормативных актов требуют уточнений и дополнений. Трудно не заметить, что все они имеют, так сказать, «общеекологический характер», в то время как речь должна идти, по нашему мнению, о внесении соответствующих изменений и разработке специальных нормативно-правовых документов не только в отрасли экологического права – обеспечение экологического менеджмента должно превратиться в задачу всей юриспруденции.

Таким образом, Украина, а вместе с ней Российская Федерация и Республика Казахстан принадлежат к тем странам, где развитие экологического менеджмента не только находится на очень ранней стадии, но и осуществляется пока лишь на уровне принятия программных или концептуальных документов. Также стоит отметить чрезмерную роль государства в регулировании правоотношений экологического менеджмента. Намного более успешной в этой сфере является Великобритания, где экологический менеджмент как тип управления развивается преимущественно самими природопользователями. Рассмотрим некоторые самые значительные отличия.

Английский ученый Д. Вогел отмечает, что в целом системе экологического управления Великобритании присущи мягкость и неформальность, что проявляется в отсутствии государственных стандартов, гибкости правоприменения, тесном сотрудничестве субъектов и

объектов управления, а также широким использованием так называемых актов саморегулирования, что в свою очередь и послужило основой для развития экологического менеджмента в этой стране [19].

В связи с развитием рыночных отношений в Великобритании в 1994 году был принят Закон «Об отмене государственного регулирования и обязательств» [20], в котором говорилось о том, что государственное регулирование в сфере охраны окружающей среды приводит лишь к чрезмерной бюрократии и вмешательству в дела частных компаний, а также к использованию регуляторных механизмов, даже если в этом нет необходимости. В то же время в результате отмены указанного закона как механизм охраны природной окружающей среды среди субъектов предпринимательской деятельности активно начинает развиваться «саморегулирование» (субъект самостоятельно несет ответственность за свои действия без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов или органов надзора) [21, с. 266]. Основаниями для перехода к такому типу управления служит нежелание выполнять те ли иные обязательные меры в сфере охраны окружающей природной среды, экономическая выгода, спрос на экологически безопасные и органические товары и т. д. Саморегулирование осуществляется на основе стандартов в сфере экологического менеджмента, доступа к экологической информации предприятия и частных договоров. Рассмотрим более детально каждый из названных типов.

Стандарты в сфере экологического менеджмента необходимы для правильного функционирования системы экологического менеджмента (СЭМ) на предприятии. Впервые СЭМ были предусмотрены Британским стандартом BS7750 в 1994 году и послужили основой для принятия стандартов серии ISO 14000. Единственное требование, которое выдвигается для предприятий, внедривших СЭМ, – придерживаться норм существующего экологического законодательства путем оценки эффекта своей деятельности на окружающую среду, установки целей предприятия по защите природы и методов их осуществления, создания системы экологического аудита на предприятии [21, с. 268].

Важное значение для развития экологического менеджмента в Европе имеет Схема эко-менеджмента и аудита (EMAS), принятая Регламентом ЕС 1836/93 в 1993 году. Самое значительное отличие EMAS от стандартов серии ISO 14000 заключается в том, что компании, получившие сертификат EMAS, обязаны каждые три года публиковать отчет о своей деятельности в сфере охраны окружающей среды, проверенный уполномоченной на это организацией, а также проводить внутренний и внешний аудит своей деятельности [22].

Доступ к экологической информации предприятия может осуществляться несколькими способами. Во-первых, многие компании включают такую информацию в свой годовой отчет, доступный всем желающим.

Во-вторых, каждый год Агентство по охране окружающей среды публикует отчет о деятельности компаний, нанесших наибольший вред окружающей среде, реализуя таким образом принцип «name and shame» («имя и стыд»). Такая информация доступна не только общественности, но и потенциальным инвесторам и другим коммерчески заинтересованным сторонам (партнерам, страховым компаниям и т. д.), соответственно, может негативно повлиять на ведение бизнеса. Кроме того, информацию об экологичности продукта покупатели могут получать благодаря экологической маркировке и сертификации. В соответствии с Регламентами ЕС 880/92 и 1980/00 продукции предприятий стран Европейского Сообщества присваивается отметка «соответствует экологическим требованиям» с установлением требований с учетом природоохранных характеристик обстоятельств процесса производства продукции на предприятии, что показывает связь экологической сертификации с контролем за загрязнением окружающей среды [23].

Еще одним механизмом саморегулирования выступают договоры, заключаемые субъектами экологически опасной деятельности с государством или разными неправительственными организациями. И хотя такой тип взаимодействия первоначально возник в Соединенных Штатах Америки, в последние десятилетия он стал очень популярным как в Великобритании, так и в Европе в целом. Такие договоры дают возможность достаточно быстро достигать согласия сторон на взаимовыгодных условиях и поощряют желание производителей брать на себя ответственность за загрязнение окружающей среды.

Выводы. Несмотря на то, что за последние несколько лет в законодательстве Украины, России, Казахстана внедрены положения об осуществлении структурных реформ в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, что свидетельствует о заложенных основах новой экологической политики и механизмов ее реализации, развитие экологического менеджмента как одного из наиболее перспективных вариантов соединения экономических и экологических интересов общества находится еще на начальной стадии. С одной стороны, это обусловлено отсутствием комплексных нормативно-правовых актов, например, закона «Об экологическом менеджменте», как низкой заинтересованностью производителей товаров и услуг в экологизации своей деятельности, так и отсутствием экологической сознательности у потребителей. С другой стороны, значительную роль имеет существующее государственное экологическое управление, которое со своим императивным принципом, существующим еще со времен Советского Союза, не соответствует требованиям и тенденциям международного законодательства. Очень удачным является пример Великобритании, где по законодательству государство старается как можно

меньше вмешиваться в рыночные отношения бизнес-субъектов и лишь путем поощрений принимает участие в распространении экологического менеджмента.

Список использованной литературы

1. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
2. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
5. Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
6. Закон України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
7. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
8. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
9. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
10. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
11. Національний стандарт ДСТУ ISO 14004:2006 Системи екологічного управління. Загальні настанови щодо принципів, систем та засобів забезпечення // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecologiya.kiev.ua/Docs/ISO14004-2006.pdf>.
12. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kremlin.ru/acts/15177>.
13. Конституция Российской Федерации // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.constitution.ru.
14. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157031/.
15. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru/popular/newwood/.
16. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru/popular/waternew/.
17. Концепция развития систем менеджмента в Республике Казахстан до 2015 года // [Электронный ресурс]. – Ре-

жим доступа : http://www.memst.kz/ru/pb/pb.php?ELEMENT_ID=138591.

18. Программа по развитию горно-металлургической отрасли в Республике Казахстан на 2010–2014 годы // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1000001144>.

19. Vogel D. National styles of regulation: Environmental policy in Great Britain and the United States. – Ithaca : Cornell University Press. – 1986. – 316 p.

20. Deregulation and Contracting Out Act 1994 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/40/contents>.

21. Dell S. and McGillivray D. Environmental Law. – Oxford University Press, 2006. – 905 p.

22. Van Gestel R. Self-regulation and Environmental law // Electronic Journal of Comparative Law. – 2005. – Vol. 9.1 (January). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ejcl.org>.

23. Council Regulation (EEC) № 880/92 of 23 March 1992 on a Community eco-label award scheme // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R0880:EN:HTML>.

