

3-й - зміна суспільної психології шляхом заміни споживчої орієнтації на екологізовану у відношенні природокористування і природи.

Визначальним фактором становлення і розвитку діючої системи екологічного менеджменту в Україні є формування законодавчо-нормативних основ зваженої екологічної політики держави.

## 1.4 ЗАКОНОДАВЧО-РЕГУЛЮЮЧА БАЗА ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

### 1.4.1 Законодавчий моніторинг у сфері екологічного менеджменту

Законодавчо-правова основа системи екоменеджменту в Україні визначається, формується і регламентується Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий ще в 1991 році, доповненнями до нього 1998 року, а також іншими законодавчо-правовими актами, які повинні закріпити пріоритет охорони природи і здоров'я нації над іншими видами діяльності, сформулювати принципи і встановити єдині правила і порядок ведення господарської діяльності, насамперед, за допомогою економічних методів управління. Це потребує адекватного введення відповідних змін і доповнень в законодавство, що пов'язане з використанням природних ресурсів (закони про державне підприємство, про власність, про конверсію та інше).

Крім того, в цей час першочерговими завданнями в сфері екологічного законодавства є:

- прийняття нових (невідкладних) законодавчих актів, а саме: законів України про зони надзвичайних екологічних ситуацій, екологічне страхування, екологічну освіту;

- внесення змін і доповнень до існуючих кодексів (Лісовий, Водний, Кодекс України про надра, Земельний кодекс України) і законів («Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», «Про охорону атмосферного повітря», «Про лізинг» (доповнення відносно лізингу природних ресурсів);

- підготовка проектів Законів України про статус рекреаційних, курортних, лікувально-оздоровчих зон з особливими умовами природокористування;

- підготовка проектів підзаконних актів, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, а саме:

- Правил відшкодування збитків, завданих внаслідок порушень екологічного законодавства;

- Положення про екологічний контроль;

- Положення про екологічний аудит;

- Положення про екологічне ліцензування.

- внесення змін і доповнень в діючі акти законодавства, що визначають статус центральних і місцевих органів державної виконавчої влади в сфері охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та регламентують підприємницьку, інвестиційну, інноваційну, науково-технічну діяльність, а також ті види діяльності, які здатні негативно впливати на стан навколишнього природного середовища;

- затвердження законодавчих актів про розмежування функцій спеціально уповноважених органів державного контролю в сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки тощо.

Загалом же, правовий механізм екологічного менеджменту повинен сприяти урегулюванню відносин у сфері екології за рахунок застосування превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів з використання природних ресурсів і їхніх відходів, а також широкому

впровадженню юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства до юридичних і фізичних осіб.

Таким чином, необхідно сформувати нову систему еколого-правових відносин, що забезпечують включення екологічних і санітарно-гігієнічних вимог в сферу виробничо-господарської діяльності і гарантують реалізацію природоохоронних програм і заходів щодо збереження здоров'я нації.

При цьому вдосконалення правових основ екологічного менеджменту повинно бути направлене на:

- реорганізацію системи органів управління природними ресурсами і подальшу інтеграцію функцій управління в сфері використання природних ресурсів в єдину узгоджену функціональну систему;

- розширення повноважень місцевих органів управління і контролю з питань охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів;

- зміщення акценту в здійсненні державного контролю за дотриманням екологічного законодавства шляхом поступового формування органів екологічного контролю на регіональному рівні;

- використання можливостей басейнового принципу з урахуванням регіональних та місцевих особливостей і закономірностей розвитку природних комплексів і екосистем;

- узгодження координаційних і контрольних функцій Мінекоресурсів та органів прокуратури з посилення контролю за дотриманням екологічного законодавства, реалізації екологічної політики держави, захисту екологічних прав громадян.

При цьому завданням природоохоронного законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у сфері охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, попередження і ліквідація негативного впливу господарської і іншої діяльності на навколишнє природне середовище,

збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафту і інших природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Крім законодавчо-правових важелів важливе значення в механізмі реалізації екополітики, в тому числі на регіональному рівні, займає нормативно-регламентуюча база.

#### **1.4.2 Адміністративно-нормативні інструменти екологічного менеджменту**

##### ***Визначення та сутність екологічної стандартизації і нормування***

Багато країн Заходу широко використовують нормативне регулювання як організаційну основу екоменеджменту. При цьому регулюючі (нормативні) методи виходять з припущення про наявність порогового кордону впливу і їх іноді розглядають як «командно-адміністративні» методи внаслідок принципу, згідно з яким стандарти і норми обов'язкові для виконання. При цьому їх поділяють на державні і муніципальні. До державних відносяться ті методи регулювання, які примушують місцеву владу неухильно їх дотримуватися згідно з національним або міжнародним законодавством; до муніципальних - методи регулювання, які реалізуються місцевою владою самостійно, наприклад, планування землекористування, місцеві будівельні норми, заходи щодо управління транспортними потоками, місцеві стандарти з контролю над забрудненням навколишнього середовища, норми розміщення об'єктів або норми заготівель.

В Україні екологічна стандартизація та нормування проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил та вимог з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

Згідно зі ст. 32 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» державні стандарти в сфері охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими до виконання і визначають поняття і терміни, режим використання і охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги до запобігання шкідливому впливу внаслідок забруднення довкілля.

На відміну від стандартів, економіко-екологічне нормування - це встановлення меж, в яких допускаються масштаби розвитку виробництва і зміни природних властивостей природного середовища.

Аналізуючи сучасний стан стандартизації і нормування в Україні, потрібно зазначити, що він характеризується розпорошеністю і великою кількістю нормативних документів, їхньою відомчою орієнтацією. Деякі документи мають неконкретний, декларативний характер. Діючі на сьогодні санітарно-гігієнічні нормативи недосконалі, погано пов'язані між собою, а для багатьох шкідливих речовин вони ще не встановлені. В останній час фахівцями нормативний підхід все частіше ставиться під сумнів, оскільки норми гранично допустимих концентрацій не є ідеальними. До того ж їхня компонентна прив'язка по кожному інгредієнту абсолютно не враховує можливих наслідків взаємодії хімічних сполук і природних сфер.

Аргументацію недосконалості нормативного регулювання якості природного середовища можна доповнити регіональною специфікою природно-антропогенних процесів, що яскраво виявляються проявом критичного їхнього рівня.

Екологічні підходи до визначення допустимих навантажень суттєво відрізняються від санітарно-гігієнічних. Метою останніх є визначення рівня допустимого забруднення середовища або іншого навантаження, насамперед, на окремий людський організм, а також населення загалом. При екологічному нормуванні основним документом може стати паспорт, в якому встановлюються показники гранично допустимих викидів шкідливих речовин

для кожного джерела і потенційно небезпечного підприємства. Також повинна бути вироблена система заздалегідь спланованих дій для того, щоб позбавити населення від негативних наслідків надзвичайних ситуацій.

Згідно зі ст. 33 Закону «Про охорону природного навколишнього середовища», система екологічних нормативів включає:

а) нормативи екологічної безпеки (гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин в навколишньому природному середовищі: гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище, граничний допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах споживання).

Нормативи ГДК і рівні шкідливого фізичного впливу єдині для всієї України.

б) граничнодопустимі викиди і скиди (ГДВ і ГДС) в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних чинників.

Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію Міністерством екології і природних ресурсів України.

Крім встановлення нормативів використання природних ресурсів, Законодавством України передбачено введення інших екологічних нормативів. В їхньому числі ліміти на використання природних ресурсів і ліцензування, що регламентує взаємовідносини між спеціально уповноваженими органами в сфері контролю, управління природними ресурсами і охорони природного середовища, з одного боку, і з природо користувачем, з іншої.

### ***Поняття екологічного ліцензування***

**Ліцензування** - це акт санкціонування дозволу проектування або практичної дії, заснований на національному чи місцевому законодавстві або політиці. Стосовно навколишнього середовища система ліцензування служить трьом різним цілям. Вона обмежує:

- доступ або споживання природних ресурсів;

- примушує до вживання необхідних заходів для підтримки в припустимих межах тих видів діяльності, які потенційно несуть небезпеку для навколишнього середовища;

- сприяє розвитку тих видів діяльності, які ведуть до усунення або пом'якшення навантаження на навколишнє середовище.

Хоч за своїм змістом ліцензування є елементом адміністративно-правового регулювання, разом з тим воно - елемент економічного управління в тому випадку, коли ліцензії стають товаром, тобто можуть продаватися потенційним природо користувачам, наприклад, на аукціонах.

Ліцензування встановлює екологічні вимоги й обмеження у вигляді спеціального дозволу на ведення конкретної господарської або іншої діяльності природо користувачів на відповідній території (об'єкті). Наприклад, за такою схемою здійснюється видача ліцензій на водокористування.

Потрібно зазначити, що системи ліцензування господарської діяльності і екологічної експертизи, що забезпечують захист інтересів суспільства і держави, а також дотримання природоохоронних норм та вимог при прийнятті інвестиційних рішень і здійсненні господарської діяльності, існують в багатьох країнах. За своєю структурою зарубіжні системи ліцензування і експертизи істотно відрізняються від вітчизняних.

Так, наприклад, в Німеччині відсутні ліцензії на право займатися окремими видами діяльності, а ліцензується лише споруда і експлуатація конкретних господарських об'єктів. При цьому ліцензія (*Genehmigung*), що є по суті приватною ліцензією, являє собою дозвіл від держави на будівництво або експлуатацію об'єкта, який входить в перелік підприємств, що ліцензуються. У даний перелік входять різні категорії виробництв, обладнань і споруд енергетики, гірництва, збагачувальної промисловості, целюлозно-паперової і деревообробної галузей, будматеріалів, металургії, хімічної і фармацевтичної промисловості, сільського господарства і харчової промисловості, виробництв

по переробці відходів і деякі інші категорії господарських об'єктів, здатні представляти загрозу безпеці суспільства і навколишньому середовищу.

У Данії на основі ліцензій здійснюється діяльність із складування та знешкодження речовин і матеріалів (в тому числі відходів), здатних посилити несприятливий вплив на ґрунт, фунтові і підземні води. При цьому ліцензії видаються органами місцевого або регіонального самоврядування. Ліцензія надається на кожний конкретний об'єкт місцевими органами влади. Відповідно до датського законодавства, ліцензія може бути відкликана (або змінені ліцензійні умови і обмеження) при виявленні небезпеки впливу на джерела водопостачання, появи нового методу поводження з даним видом відходів або матеріалів чи на інших умовах, що регламентуються Міністерством екології та природних ресурсів.

У Великій Британії діяльність з експлуатації звалищ для поховання відходів також здійснюється на основі ліцензій, які видаються місцевими органами влади. При цьому ліцензія може бути видана тільки в тому випадку, якщо організація цих звалищ передбачена відповідним планом землекористування.

Аналогічні системи ліцензування існують і в більшості інших промислово-розвинених країн. Ці підходи представляються життєздатними в умовах сучасної західної держави, але вони не будуть працездатними в Україні, де діяльність великої кількості підприємств, особливо в сфері поводження з відходами, ведеться на орендованих виробничих потужностях, часто пристосованих до її здійснення без проектної документації. Як показує практика обстеження і перевірок великої кількості підприємств, у вітчизняних умовах одного рівня дозвільних дій з боку держави в більшості випадків буває замало.

Підвищення ефективності державного контролю за дотриманням існуючих регламентів природокористування із застосуванням економічних і адміністративних санкцій з метою запобігання аваріям і катастрофам,



припинення екологічних правопорушень і злочинів є одним з першочергових завдань на сучасному етапі.

З цією метою передбачається:

- об'єднати діючі на територіях державні і відомчі системи спостереження та контролю за станом природних ресурсів і об'єктів навколишнього середовища під єдиним методичним і організаційним управлінням;
- створити регіональну мережу стаціонарних і пересувних технічних засобів контролю за джерелами забруднення природного середовища, в тому числі з використанням дистанційних і експрес-методів;
- сформуванати інформаційний банк даних екологічної спрямованості;
- встановити чітку систему екологічних обмежень і регламентацій режимів природокористування по територіях;
- ввести ліцензування комплексного природокористування.

Під комплексним природокористуванням розуміється таке використання природно-ресурсного потенціалу території, при якому експлуатація (вилучення) одного виду природного ресурсу завдає найменшого збитку іншим природним ресурсам, а господарська діяльність підприємства загалом спричиняє мінімально можливий комплексний вплив на навколишнє природне середовище. При цьому ліцензія на комплексне природокористування, на відміну від спеціальних ліцензій, не буде давати право на окремі види природокористування, а лише буде регламентувати умови останніх.

### ***Роль міжнародних стандартів та вимог в екологічному регулюванні***

В останні двадцять років за рубежом методи регулювання є основою для впровадження екологічної політики, однак, вони почали зазнавати критики з кінця 1980-х років, коли вартість охорони навколишнього середовища в США і Західній Європі різко зростає. Економісти почали аналізувати методи регулювання в термінах рентабельності, ефективності і інших економічних показниках і дійшли висновку, що в багатьох сферах методи регулювання

виявилися дуже жорсткими і не гнучкими. При цьому встановлюються непорушні правила випадковим чином, а не відповідно до необхідності захисту і збереження, і це не залишає достатньої свободи вибору для виконавців, покликаних вибирати саме дешевий спосіб досягнення заданої мети.

Тому існує думка, що неефективно орієнтуватися тільки на методи регулювання, коли йдеться про досягнення добре збалансованої міри захисту і збереження навколишнього середовища. У зв'язку з цим там, де використовується система відповідних спонукальних мотивів, заснована на економічних принципах і ринкових механізмах (податки, що коректуються, плати, збори, торгові дозволи, система повернення депозитів і т.д.), їм повинна надаватися перевага перед іншими методами охорони навколишнього середовища.

У місцевої влади часто недостатньо ресурсів для виконання завдань з реалізації і примусового впровадження всіх державних законів і постанов. В той же час, це може призвести до штрафів, які можуть бути накладені на місцеву владу владою більш високого державного рівня. Наприклад, в США міста, що не підтримують встановлену стандартами якість повітря (регульовану на державному рівні Федеральним Законом про Чисте повітря і Поправками до нього 1990 року), підлягають штрафним санкціям Агентством охорони навколишнього середовища США (EPA). EPA є федеральною гілкою урядового комітету з охорони навколишнього середовища з регіональними відділеннями. Подібні структури існують, наприклад, в Болгарії або Німеччині. Штрафи, що накладаються на місцеву владу національними або регіональними державними організаціями, відрізняються від грошових санкцій, можуть бути правовими наказами або спричиняти за собою втрату цільового бюджетного фінансування.

Ефективним елементом системи екологічного регулювання на регіональному рівні, як свідчить зарубіжний досвід, є система квот на викиди шкідливих речовин, яка поширена в США, Німеччині, частково в Канаді. Цей метод регулювання джерел викидів на певній території з метою збереження або

досягнення відповідного рівня якості навколишнього середовища отримав назву методу «ковпака». Суть його полягає в такому: місцеві органи влади, що встановлюють загальні значення шкідливих викидів не для одного, а для всіх підприємств разом, шляхом їхнього регулювання здійснюють контроль за екологічним станом території загалом. Наприклад, в США затверджено більш ніж 30 «екологічних ковпаків», по кожному з яких промислові фірми заощадили до 3 млрд. дол.

У зв'язку з тим, що в сучасній економічній ситуації, в основному застосовуються дійові важелі адміністративного регулювання, доцільно доповнювати їх ринковими інструментами екологічного менеджменту.

Вже можна констатувати, що в Україні, згідно з вимогами директив Європейського Союзу щодо санітарних, екологічних, ветеринарних, фітосанітарних норм і міжнародних та європейських стандартів, розпочато процес поетапної реалізації впровадження міжнародних і європейських стандартів і екологічних норм у сфері довкілля.

## 1.5 ДСТУ ISO 14001:2015 «СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ. ВИМОГИ ТА НАСТАНОВИ ЩОДО ЗАСТОСОВУВАННЯ»

### **1.5.1 Основні положення ISO 14001**

Призначеність стандарту ISO 14001 «Системи екологічного управління. Вимоги та настанови щодо застосовування» – надати організаціям загальну схему діяльності задля охорони довкілля та реагування на зміни умов довкілля в рівноважному поєднанні з соціально-економічними потребами. Він установлює вимоги, виконання яких дає змогу організації досягти запланованих результатів, що їх вона визначила для своєї системи екологічного управління.