

Що змушує підприємства порушувати законодавство: У РОЗРІЗІ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ



Максим Сорока,
еколог, науковець,
голова комітету
охорони атмосферного
повітря ПАЕУ

ВІД РЕДАКЦІЇ:

На тлі глобальної пандемії та поширеності захворювань органів дихання «забруднення повітря», як категорія природоохоронної діяльності, набула широкого соціального контексту та політичного резонансу. У суспільстві сталися зміни, через які «охорона атмосферного повітря» сприймається не як абстрактна категорія екологічного права, а як персональна проблема для кожного. Що ж змушує підприємства порушувати законодавство: у розрізі атмосферного повітря? З'ясуємо в матеріалі.

Охорона атмосферного повітря вже не є виключно фаховим та правничим питанням. За останні три роки в усіх промислових агломераціях України відбулися тематичні акції громадського протесту. Експертне середовище активно обговорює розширену відповідальність суб'єктів господарювання за наслідки забруднення.

На тлі глобальної пандемії та поширеності захворювань органів дихання «забруднення повітря», як категорія природоохоронної діяльності, здобула широкого соціального контексту та політичного резонансу. У суспільстві відбулися зміни, через які «охорона атмосферного повітря» сприймається не як абстрактна категорія екологічного права, а як персональна проблема для кожного. Суб'єктивність цього питання породила замкнене коло соціальної напруги. Громадяни вимагають від влади зробити «принаймні щось». Влада у цих обставинах робить «аби що», впроваджуючи чергові реформи та посилюючи нагляд та контроль. А «крайніми» у цьому трикутнику стають суб'єкти господарювання, які виправдовуючись економічними обставинами займають «глуху оборону»... Жалюгідна картина, хіба не так? Проте це те — що є!

Ми довго і всі разом йшли до цієї кризи природоохоронної діяльності. Буду відвертим, у своїй практиці я зустрічав вкрай мало екологів підприємств, які свідомо та умисно порушували норми екологічного законодавства. Здебільшого ці правопорушення — вимушений

крок зі сторони менеджерів природокористування. Не виправдовуючи їхні дії, у цій статті я спробую продемонструвати недосконалості системи, що спонукають підприємців порушувати норми законодавства про охорону атмосферного повітря.



ЯК ЧАСТО МИ СТИКАЄМОСЯ З ПОРУШЕННЯМИ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА?

Для раціонального підходу притаманно шукати причину через призму аналізу наслідків. Тому пошук відповіді на ключове питання цієї статті я пропоную почати з аналізу норм законодавства, які часто порушують суб'єкти господарювання.

Розділ XV Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та розділ VII Закону України «Про охорону атмосферного повітря» містять перелік правопорушень, з якими у господарській діяльності можуть стикнутися підприємці. Незважаючи на вичерпність цього переліку, подекуди зміст його вимог зрозумілий лише фахівцям та правознавцям.

У 2008 році у відомому серед екологів підручнику «Організація управління в екологічній діяльності» команда українських вчених сформулювала базовий перелік основних видів порушень в галузі охорони атмосферного повітря, серед них:

- відсутність дозволу на викид забруднюючих речовин;
- перевищення дозволених величин викидів;
- невиконання у встановлені терміни природоохоронних заходів;
- порушення правил експлуатації газоочисного обладнання;
- невиконання розпоряджень та приписів органів нагляду та контролю;
- перекручування даних державної статистичної звітності та відмова від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан атмосферного повітря.



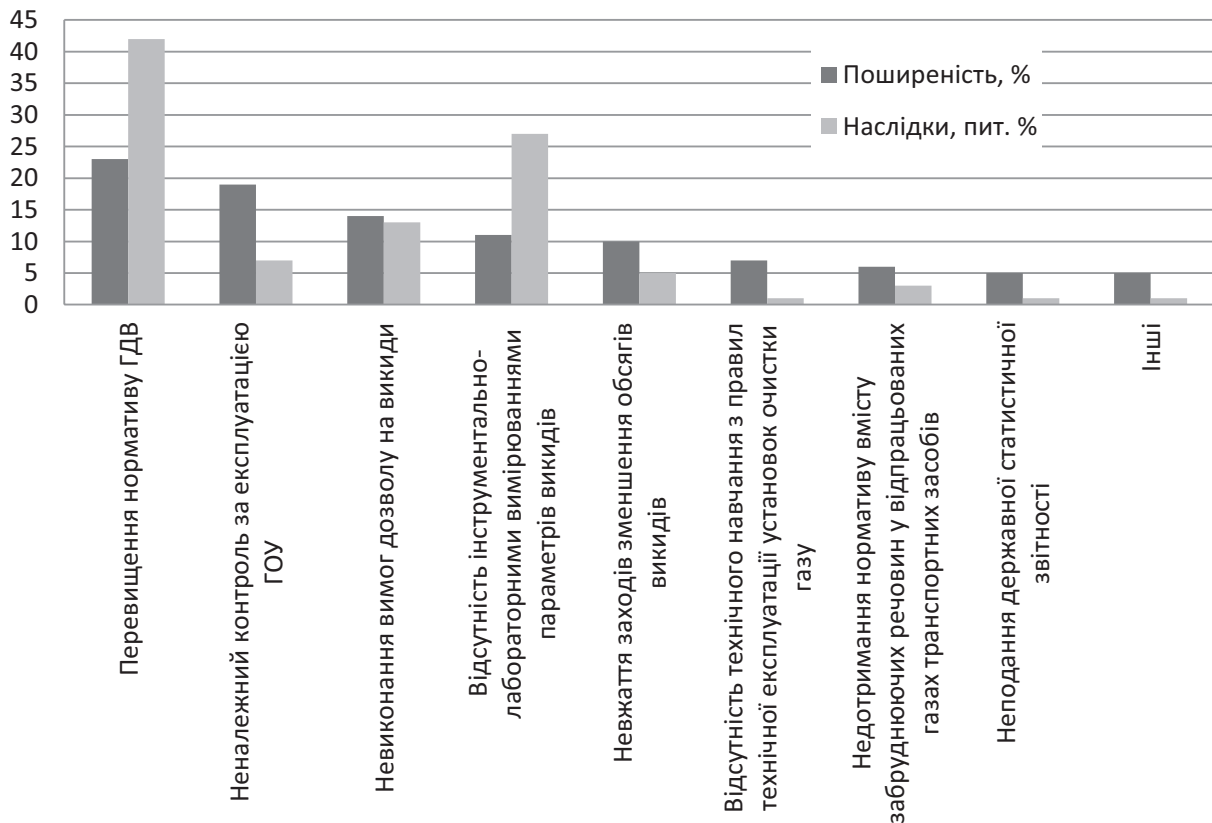
Минуло понад 12 років від дати публікації цього переліку, проте він досі залишається актуальним, на жаль.



ЗВЕРНІТЬ УВАГУ!

З 2013 року основні засади державного нагляду та контролю у сфері господарської діяльності зазнали змін. У практиці еколога з'явився новий інструмент — Уніфікована форма акта перевірки, що дозволила спростити діяльність державних інспекторів та більш детально узагальнити практику поширення та наслідків різноманітних екологічних правопорушень.

Експертна оцінка поширеності та наслідків порушень норм законодавства у сфері охорони атмосферного повітря



З-поміж 18 питань щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства лише 8 є поширеними у сфері охорони атмосферного повітря. При цьому основні потенційні наслідки для суб'єктів господарювання пов'язані з перевищенням встановленого нормативу ГДВ та відсутністю належного виробничого контролю за викидами.

Практика застосування норм екологічного права в Україні сформувала дисбаланс між частотою (фактом) порушення законодавства та потенційними наслідками, що можуть виникнути:

- штраф, як адміністративна відповідальність, у розмірі від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- нарахування збитку, який заподіяний державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря згідно з чинною методикою;
- тимчасове призупинення діяльності підприємства за рішенням суду.

Адміністративний штраф, враховуючи його мізерний розмір **до 160 грн**, вже ні для кого не є запобіжником порушення екологічного законодавства. Значні збитки (розмір яких може сягати декількох млн. грн) фактично

можуть бути нараховані тільки за результатами інструментально-лабораторних вимірювань та заходів нагляду і контролю. Ба більше, між нарахуванням збитків та їх реальним стягненням лежить «прірва» у вигляді складного, довгого та непередбачуваного судового процесу.



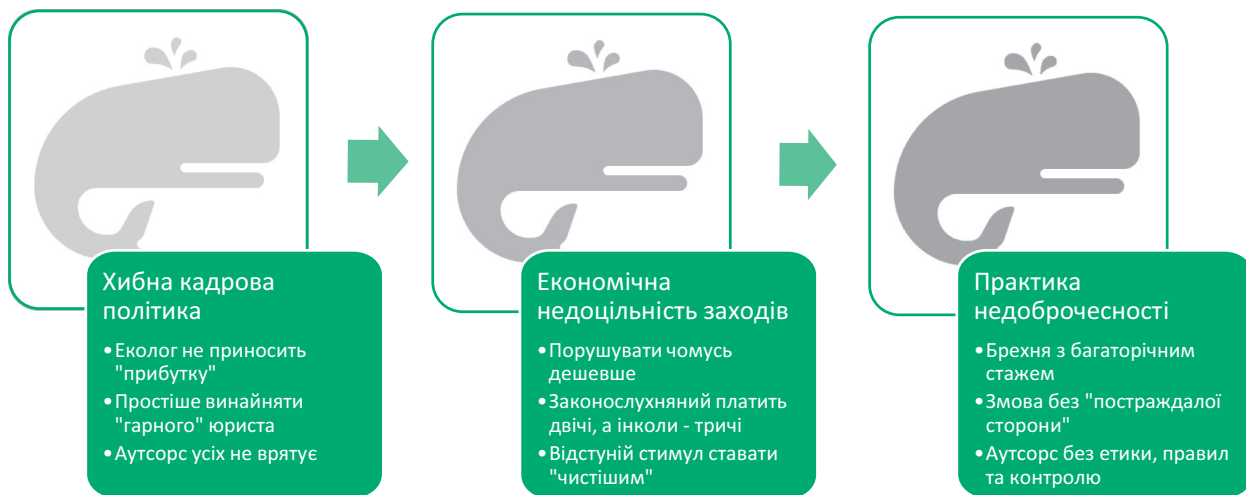
ВАЖЛИВО!

Природоохоронну діяльність в Україні формують радше не норми екологічного законодавства, а відсутність відповідальності за їх порушення. Саме цей принцип «безвідповідальності» визначив умови, у яких підприємці умисно чи вимушено порушують норми законодавства у сфері охорони атмосферного повітря.

ТРИ «КИТИ» ПОРУШЕНЬ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА

Марно шукати єдину причину, що спонукає суб'єкти господарювання порушувати норми законодавства у сфері охорони атмосферного повітря. Кожний випадок свідомого чи вимушеного порушення є унікальним та потребує окремого аналізу. Ця стаття — є спробою узагальнити багаторічну практику управління природоохоронною діяльністю та сформувати перелік найпоширеніших причин.

ТРИ КИТИ порушень норм екологічного законодавства



Часто-густо джерелом порушень вважають недосконале законодавство. Шановні, ідеального законодавства не існує. Будь-яке порушення варто сприймати як наслідок неефективного менеджменту, як зі сторони суб'єкта

господарювання, так і зі сторони державного регулятора. У цьому контексті джерелом усіх порушень є три «кити» неефективного менеджменту:

- 1) кадри управління, що є основою прийняття та виконання рішень;
- 2) гроші, що є основним джерелом будь-якої діяльності;
- 3) правила гри, що сформувалися в умовах ринкової економіки.

Далі я пропоную більш детально розглянути кожен з цих «китів», виявити їх причини та визначити рекомендації для уникнення наслідків порушення норм законодавства у сфері охорони атмосферного повітря.

ХИБНА КАДРОВА ПОЛІТИКА

«Еколог, навіщо він мені потрібен? Його робота не приносить мені прибутку!» — це, мабуть, одна з найнедолугіших фраз, яку доводиться чути від топ-менеджменту підприємства. У цій хибній кадровій політиці криється основна причина безладу природоохоронної діяльності в Україні. Незважаючи на велику кількість нормативних вимог та розгалуженість природоохоронного законодавства, ризик «екологічної складової» підприємницької діяльності не сприймається серйозно. Цьому сприяють три чинники:



1 Еколог на «мінімалці» потребує понад 320 тис. грн доходу підприємства за рік

Ця сума забезпечує одну штатну посаду еколога з мінімальною заробітною платою, 30 % накладних витрат та мінімальній нормі дисконтування при 40 % прибутковості підприємницької діяльності. Усі розуміють, що еколог має здійснювати внутрішній нагляд та контроль у принаймні трьох ключових напрямках природокористування (захист атмосферного повітря, раціональне водокористування та поводження з відходами). Якість роботи еколога пропорційна його кваліфікації. Кваліфіковані фахівці потребують гідної оплати праці. При цьому «інвестиція» у висококваліфікованого еколога не позбавляє від ризиків адміністративних стягнень та сплати збитків за забруднення довкілля, а більшість дозвільних документів спеціального природокористування формуються на аутсорсі.



2 Сьогодні «гарний» юрист ефективніший за кваліфікованого еколога

Підприємці починають серйозно сприймати ризик «екологічної складової» діяльності після візиту державного екологічного інспектора. Мізерність адміністративних штрафів нікого не лякає. Як було зазначено вище, основним «екологічним» ризиком є збитки за забруднення довкілля. Нарахування збитку потребує допуск екологічного інспектора для заходів нагляду та контролю. Стягнення цього збитку потребує судового рішення. У цих умовах кадрова політика підприємства (особливо з низьким рівнем доходу) відмовляється від постійної позиції еколога — як менеджера природокористування підприємства.



3 Найважливіші «екологічні питання» потребують посередника

Виділення в аутсорс частини операційних задач менеджменту — нормальна сучасна практика. В умовах малих підприємств цей підхід демонструє свою ефективність, незважаючи на ризики недобросовісних дій підрядника. Цей особливо актуально у сфері охорони атмосферного повітря. Штатний еколог — як менеджер природокористування підприємства — за умови достатньої кваліфікації та досвіду може самостійно розробити більшість передбачених нормами законодавства документів (наприклад інвентаризація викидів, паспорта ПГОУ, ведення форм статистичної звітності тощо). Разом з цим, у ключових питаннях отримання дозволу на викиди, виробничого контролю викидів, та ефективності ПГОУ законодавство вимагає залучення стороннього виконавця. Збитковість інституту посередника між підприємством та органом видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин широко обговорюється серед професійної спільноти та громадськості. Необхідність користуватися послугами підприємств-розробників «обґрунтовних матеріалів» не відповідає принципам дерегуляції, визнано незаконним, збільшує корупційні ризики та тягар адміністративних витрат суб'єктів господарювання. І як головне — нуліфікує потребу розвивати власний кадровий потенціал еколога, особливо для малих підприємств.



ВИСНОВКИ:

Ці чинники за своїми наслідками прямо пов'язані з порушенням підприємцями норм законодавства у сфері охорони атмосферного повітря. Формуючи кадрову політику на підприємстві потрібно розуміти, що екологічний менеджмент — це постійна діяльність, яка формується роками та потребує детального розуміння технологічного процесу, його особливостей та ризиків. Помилки в управлінні та документації у сфері охорони атмосферного повітря мають довготривалі наслідки та непомітні одразу. У довгостроковій перспективі найкращим рішенням є позиція кваліфікованого штатного еколога (або на умовах часткової зайнятості), який буде методично, послідовно та багато років займатися «екологічними питаннями» підприємства. Навіть виділення частини завдань в аутсорс потребує кваліфікованої оцінки якості цих послуг зі сторони підприємства в момент підписання акта приймання робіт.



Узагальнюючи, можна сформулювати декілька стратегічних кроків, що забезпечать ефективну кадрову політику та мінімізують ризики підприємства у сфері охорони атмосферного повітря.



Рекомендації розвитку інституційної спроможності еколога на підприємстві	
Кроки поліпшення менеджменту	Кроки поліпшення законодавства
1. Впровадження системи «5S» Наразі ця модель є найефективнішою для організації екологічного управління на підприємстві, або його структурному підрозділі. Впровадження цієї системи дозволяє не тільки навести лад у документах, а й сформувати перелік пріоритетів і потенційних ризиків екологічного менеджменту підприємства	1. Посилення адміністративної відповідальності Необхідно збільшити адміністративні ризики правопорушень екологічного законодавства, і зокрема у сфері охорони атмосферного повітря. У нормах відповідних статей Кодексу України про адміністративні правопорушення необхідно збільшити розмір адміністративного штрафу до рівня не менше 40 % від середньої заробітної плати посадової особи. Додатково, слід передбачити адміністративну відповідальність підрядника — аутсорс виконавця, який надав неякісні послуги, що стали причиною порушення вимог екологічного законодавства
2. Розвиток інституту штатного кваліфікованого еколога Як базу доцільно використати концепт «Типового положення про службу охорони навколишнього середовища», розроблений експертами журналу «Екологія підприємства». Незважаючи на дискусійні положення та потребу у доопрацюванні, цей концепт є гарною основою створення або удосконалення інституту штатного кваліфікованого еколога на підприємстві.	2. Створення служби екологічного менеджменту підприємства Потрібно врегулювати механізм реалізації зобов'язання підприємства здійснювати внутрішній нагляд (контроль) за дотриманням вимог екологічного законодавства. Для цього доцільно розглянути зміни у національному законодавстві, що запропоновані експертами журналу «Екологія підприємства». Додатково, на законодавчому рівні потрібно визначити можливості та умови застосування послуг аутсорсу в екологічному менеджменті, а також розширену відповідальність підрядника за якість та наслідки надання таких послуг
3. Постійне підвищення кваліфікації Екологічний менеджмент — це сфера управління, для якої знання швидко втрачають актуальність, в першу чергу через активні зміни законодавства. Для підтримки високого рівня кваліфікації доцільно оформити підписку на журнал «Екологія підприємства» та відвідувати освітні події Професійної асоціації екологів України. Досвід свідчить, що ефективний менеджмент потребує одночасного навчання змішаних виробничих команд «еколог + технолог + топ-менеджер»	3. Скасування практики посередників між підприємством та дозвільним органом Практика посередника, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, має бути припинена. У ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» необхідно включити відповідні зміни, що забезпечать дерегуляцію та баланс прав і відповідальності суб'єктів господарювання за якість розробки та наслідки застосування «обґрунтовуючих документів»

Продовження статті читайте у наступних номерах журналу «ECOBUSINESS. Екологія підприємства».