

АУДИТ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В Постановлении 1836/93 Европейского Сообщества понятие аудита окружающей среды трактуется как системный подход к деятельности предприятия в области экологии и аудита окружающей среды:

“аудит окружающей среды... является инструментом хозяйствования, который предполагает систематическую, документированную, регулярную и объективную оценку эффективности организации производства, систему управления, а также меры, направленные на защиту окружающей среды. Его целью является: 1) способность осуществления контроля со стороны руководства предприятием над теми сферами деятельности, которые могут оказать неблагоприятное влияние на окружающую среду; 2) оценка степени его соответствия политике предприятия в области охраны окружающей среды”.

Таким образом, аудит включается в систему управления и взаимосвязи с самим функционированием предприятия.

1. Хозяйствование в сфере окружающей среды как фактор конкурентоспособности предприятия

Предприятие, как и любая система, стремится к стабильности. Отношение к окружающей среде влияет на конкурентоспособность. Можно сказать, что деятельность предприятия в сфере охраны окружающей среды предопределяет в значительной степени возможность его выживания¹.

¹Конкурентоспособность предприятия прямо зависит от его способности использовать те возможности, которые ему предоставляет специализация предприятия. Среди наиболее значимых возможностей можно отметить: а) дотации и субсидии; б) ориентация международного и внутреннего рынка на товары, не оказывающие негативного влияния на окружающую среду, а также на предприятия, заботящиеся об ее охране; в) защита от “Социального демпинга”, т.е. протекционистские меры по отношению к тем странам, общество которых не заботится о сохранении окружающей среды; г) стратегическая линия, направленная на снижение расходов на потребление сырья; д) подготовка, предусматривающая выживание в условиях новых экологических требований; е) определение гарантий экологической безопасности, которые обеспечили бы прибавочную стоимость оборудованию, увеличили бы доверие инвесторов и акционеров и, в свою очередь, уменьшили бы страховые взносы; ж) улучшение отношений администрации и персонала; з) улучшение условий труда и воспитание сознания персонала в отношении эффективности предприятия.

В свою очередь, деятельность предприятия в сфере экологии способствует снижению риска и преодолению возникающих проблем, имея в виду: а) растущие требования со стороны законодательства; б) увеличение затрат на экологию по принципу: “кто загрязняет окружающую среду, тот должен платить”; в) налоги, штрафы, пошлины на экологию; г) риски аварий или возникновение ситуаций, которые способны парализовать деятельность предприятия; д) препятствия к экспорту, создаваемые странами с более жестким законодательством в области охраны окружающей среды; е) предпочтение, отдаваемое многими предприятиями тем поставщикам, которые сохраняют окружающую среду.

По отношению к предприятию окружающая среда выполняет три основных функции: она является поставщиком материальных ресурсов, в нее сбрасываются отходы производства, без нее невозможна экономическая деятельность. С точки зрения предпринимательской деятельности значение экологии возрастает по мере того, как иссякают природные запасы и увеличивается спрос на последние.

Следует признать, что в своем большинстве предприятия не обращали внимание на проблемы экологии.

Только чрезвычайные обстоятельства заставляли руководителей принимать определенные меры, направленные не на решение проблемы в целом, а на ликвидацию последствий. В лучшем случае эти действия служили для разрешения неотложных проблем, носили краткосрочный характер, были неэффективными с большими издержками, которые неблагоприятно отражались на деятельности предприятия.

Такой подход встречается до сих пор на некоторых предприятиях, хотя современная тенденция заключается в том, что в хозяйственной деятельности значимое место занимает политика в области экологии, чему способствует существование различных механизмов.

Приведем некоторые из них:

- а) определение предприятием своей собственной политики в области охраны окружающей среды;
- б) создание отдела по охране окружающей среды;
- в) проведение аудита окружающей среды, предусматривающего механизмы контроля и способствующего разработке сборника экологических нормативов, причем последние должны строго соблюдаться персоналом.

Динамично развивающееся и конкурентоспособное предприятие должно учитывать вопросы экологии при принятии среднесрочных решений.

2. Аудит окружающей среды в общей хозяйственной деятельности предприятия

Политика предприятия по отношению к окружающей среде должна быть отражена в его общих задачах и учитываться при определении действий по охране экологии. Определение этой политики является обязательным условием, как об этом сказано в Регламенте аудита окружающей среды и экохозяйствования Европейского Союза. Необходимо выполнять все нормативные требования и постоянно совершенствовать хозяйственную деятельность, затрагивающую окружающую среду.

Каждое предприятие должно определить свою собственную политику в области окружающей среды в зависимости от особенностей хозяйственной деятельности, интересов предприятия, природных условий и т.д. Несмотря на это, можно дать некоторые общие рекомендации:

а) *работать не над исправлением ситуации, а направлять усилия на предупредительные меры.*

Как исследователи, так и администрация и технический персонал убеждены, что “предпочтительнее предупредить болезнь, чем ее лечить”;

б) *сокращать отходы производства, прибегая к их переработке вместо уничтожения;*

в) *изучать состояние и проблематику.*

Для предприятия жизненно важным является получение информации посредством создания системы контроля. Аудит окружающей среды предстает важнейшим инструментом, позволяющим постоянно уточнять политику предприятия в сфере экологии в соответствии с изменяющимися обстоятельствами производства;

г) *совершенствовать работу в области информации.*

Информация позволяет руководству предприятия принимать правильные решения как по отношению к персоналу, так и к общественному мнению.

3. Аудит окружающей среды как гибкий инструмент предпринимательской деятельности

Цели аудита окружающей среды могут быть различными, как разнообразны задачи, стоящие перед самим предприятием. Аудит является основным элементом системы контроля деятельности предприятия в сфере экологии. Он снабжает информацией, необходимой для принятия решений, позволяет выявить наиболее эффективные возможности использования ресурсов, сократить отходы производства, обеспечить их вторичное использование, выявить ошибки.

Наиболее общий подход позволяет выявить:

1). *Предприятия с собственной системой аудита окружающей среды.*

В сферу деятельности входят:

а) планирование: цели, перспективы, программа действий в области защиты окружающей среды;

б) человеческие ресурсы, необходимые для реализации системы действий (организация, подготовка кадров и их мотивация);

в) внедрение и осуществление системы контроля за деятельностью предприятия;

г) постоянная оценка и документирование полученной информации;

д) внесение необходимых исправлений;

е) информация общественности.

2). *Предприятия, не располагающие системой аудита окружающей среды.*

В том случае, если предприятие не располагает системой аудита окружающей среды и стремится его ввести, требуется провести предварительное аудиторство или “экологическое диагностирование” с целью изучения экологического состояния предприятия и определения системы хозяйствования для данного предприятия.

4. Аудиторская деятельность как независимый инструмент хозяйствования

В отдельных случаях, аудит окружающей среды может использоваться как независимый орган, например, при заключении государственных и частных контрактов, определении страховых взносов, разрешении конфликтных ситуаций, оформлении субсидий и т.д. Представляется оправданным обращение предприятия к независимому эксперту, хотя в долгосрочной перспективе такое использование нежелательно ввиду своей малой эффективности.

Объекты аудиторской деятельности самые разнообразные:

— оборудование, определенные сферы хозяйственной деятельности;

— загрязнение окружающей среды, потребляемые ресурсы (сточные воды, токсичные отходы, выбросы в атмосферу, твердые отходы, потребление воды, сырья и различных видов энергии, шум, риск аварий);

— характеристика предприятия и, в частности, его деятельность в области окружающей среды (экологическая политика, человеческие ресурсы, организация производства, оборудование, имеющиеся ресурсы, используемая технология, производимая продукция и т.д.);

— окружающая среда (поверхностные и подземные воды, почва, фауна, флора, воздух, социоэкологическая система);

— другие факторы, влияющие на оценку, контроль деятельности предприятия в сфере окружающей среды.

Всякая аудиторская деятельность включает в себя этап планирования, на котором определяются цели и ресурсы работы, а также исследуемые факторы. Немаловажно учесть состав специалистов и их происхождение (приглашенные эксперты, внутризаводские или смешанный состав). Смешанный состав специалистов представляется оптимальным выбором.

Другим важным аспектом является периодичность проведения аудита. Она зависит от вида деятельности предприятия и характеристик окружающей среды¹.

Специалисты в области аудита

Проведение аудита окружающей среды требует наличие знаний различных сфер деятельности, что предполагает участие специалистов разных направлений. Их работа должна быть скоординирована. На первом этапе аудита координатор проекта или сами специалисты определяют направление деятельности, цели и содержание работы, а также располагаемые средства.

Можно выделить следующие области анализа:

- технологические процессы и альтернативные решения, меры по устранению неблагоприятных воздействий, их стоимость;
- организация производства;
- социозэкологические процессы;
- загрязнение окружающей среды;
- средства по защите окружающей среды;
- существующее законодательство в области экологии;
- возможности аварий и их воздействие на окружающую среду.

Во главе отдела по аудиту должен быть руководитель, обладающий опытом работы в данной сфере, имеющий широкий спектр знаний. Он несет ответственность за точность выводов и является связующим элементом с руководством предприятия.

Аудит может осуществляться как собственными, так и приглашенными специалистами. Следует отметить, что специалисты предприятия имеют больший опыт и лучше ознакомлены с особенностями производства, в то время как приглашенные специалисты приносят в анализ объективный подход и более строгое рассмотрение взаимоотношений предприятия и окружающей среды.

В восприятии общественного мнения внешний аудит более достоверен, он не зависит от руководства предприятия и позволяет использовать общепринятые методологии, дающие возможность многостороннего анализа явления.

Оптимальным решением могло бы быть создание специализированного аудиторского отдела, состоящего из приглашенных экспертов, одного из специалистов предприятия и ограниченного представ

¹Регламент Европейского Союза предусматривает проведение аудита окружающей среды не реже одного раза в три года. Различные учреждения, работающие в этой сфере, рекомендуют осуществлять ежегодный аудит или каждые два или три года в зависимости от возможного воздействия на экологию. Некоторые крупные предприятия проводят общий аудит каждые пять лет и ежегодный аудит наиболее экологически опасных сфер деятельности.

вительства руководства. Последние могут обеспечить необходимую информацию.

Аудит окружающей среды как часть системы качества на предприятии

Забота о сохранении окружающей среды и стремление к повышению качества продукции являются параллельными, не взаимоисключающими процессами. При контроле за качеством продукции следует следить за тем, чтобы неукоснительно выполнялись требования, предъявляемые различными сторонами (потребителями, акционерами, другими предприятиями, администрацией). Как качество продукции, так и экологическая политика предприятия способствуют эффективности производства, снижению затрат и лучшему сбыту продукции¹.

Опыт свидетельствует о том, что введение системы контроля качества совместно с экологической политикой предприятия увеличивает доходы предприятия, конкурентоспособность продукции и услуг, что, в свою очередь, отражается в росте спроса и сокращении издержек на производство.

Используемые основные международные нормы

Нормы ISO 9000 / 1987 содержат критерии для отбора и использования норм обеспечения качества. В соответствии с общими установками различных европейских государств, эти нормы должны быть введены в Германии, Австрии, Бельгии, Дании, Испании, Финляндии, Франции, Греции, Ирландии, Италии, Норвегии, Голландии, Португалии, Великобритании, Швеции и Швейцарии².

Три нормы ISO включают следующие сферы³:

— Норма 9001. Система качества, которая включает модель достижения качества при разработке, внедрении, производстве и пос-

¹Существует тесная взаимосвязь и зависимость между мерами, направленными на достижение качества продукции, и мерами по охране окружающей среды. В Приложении 2 к Регламенту Европейского Сообщества по предпринимательской деятельности в области экологии и экологическому аудиту приводятся требования к аудиту окружающей среды и, в частности, говорится о том, что "аудиторство должно планироваться и проводиться в соответствии с определениями части 1 нормы ISO 10.011".

²Европейский Центр по техническим нормам и стандартам принял в марте 1987 года нормы ISO 9000 (Европейская норма).

³На 1999 год планируется пересмотр нормы ISO 9000. Полем деятельности этой нормы являются методы качества, здравоохранения, финансов, охраны окружающей среды, надежности. Эта норма направлена на улучшение планирования срока службы изделия.

лепродажном обслуживании. Применима на различных этапах цепочки.

— Норма 9002. Соотносится с системой качества, включающей модуль обеспечения качества продукции и оборудования, при которой поставщик должен обеспечить выполнение определенных требований.

— Норма 9003. Относится к системе качества. Применима для обеспечения качества, исходя из трех различных вариантов, в соответствии с соглашением, подписанным поставщиком и заказчиком.

— Норма ISO 9004 относится к качеству в производственной сфере, в то время как норма ISO 9400-2 применима к сфере услуг.

В свою очередь, норма ISO 10011/1/2/3 относится к общим правилам аудиторства как основного средства управления. В первой части описываются цели и задачи, во второй содержатся критерии, позволяющие квалифицировать аудиторов, и третья относится к реализации программ аудита.

Понятие ISO 14000 соотносится с целой серией международных норм, разработанных в начале девяностых годов. Их появление связано с потребностью в добровольной международной норме для системы хозяйствования в сфере окружающей среды¹. В будущем возможно сосуществование серий норм ISO 9000 с ISO 14000.

Нормы, включенные в серию ISO 14000:

— ISO 14001, спецификация систем хозяйственной деятельности в сфере окружающей среды;

— ISO 14004, справочник о принципах, системах и вспомогательных средствах, относящихся к системам хозяйственной деятельности в сфере окружающей среды;

— ISO 14010 — ISO 14015, об аудите окружающей среды;

— ISO 14020 — ISO 14024, экологическая оценка (товарные этикетки);

— ISO 14031 — ISO 14032, оценка экологической деятельности предприятия (методология и специфические показатели производства);

— ISO 14040 — ISO 14043, оценка срока службы изделия;

— ISO 14050, терминология;

— ISO справочник 64, спецификация изделия.

Необходимо отметить, что нормы ISO 9000 предназначались для крупных предприятий, в то время как мелкие и средние предприятия, составляющие примерно 70 % мировой экономики, не име-

¹Международная Организация по техническим нормам и стандартам создала Технический комитет 207, задача которого состоит в стандартизации всех средств и систем в рамках системы хозяйствования в сфере окружающей среды.

ют таковых. В последнее время разрабатывается норма для мелких предприятий, которые будут существовать параллельно с нормой ISO 14000. Ее цель состоит в определении аудиторских программ и состава сборов с подобных предприятий.

В отношении аудита окружающей среды, в нормах ISO 14010-14015 рассматриваются следующие положения:

- ISO 14010, общие принципы (1996 г.);
- ISO 14011-1, аудиторская деятельность в системе управления;
- ISO 14011-2, аудиторская деятельность исполнительной дисциплины;
- ISO 14011-3, аудиторство заявлений (в процессе разработки);
- ISO 14012, квалификация аудитора (1996);
- ISO 14013, введение программ аудиторства (в процессе разработки);
- ISO 14014, контроль на начальном этапе (в процессе разработки);
- ISO 14015, оценка (в процессе разработки).

Нормы ISO 14010-11 и -12 были разработаны на основе ISO 10011. Норма ISO 10011 определяет применение жесткого метода, который уточняется в норме ISO 14000. В последней предоставляется большая свобода действий аудиторам и расширяется сфера аудиторства. С другой стороны, рекомендуется совместное применение комбинированных норм ISO 9000 и ISO 14000.

В начале шестидесятых годов в Японии была разработана новая модель управления — “Всеобщий контроль качества”, — которая способствовала улучшению качества. Ее целью являлось увеличение производительности всех используемых ресурсов и улучшение качества выпускаемой продукции путем привлечения персонала к принятию решений.

Данная модель прекрасно переносится на систему аудита окружающей среды в том случае, если экологическая политика включена в общие задачи предприятия. Аудит окружающей среды не просто дополнение к модели “Всеобщего контроля качества”, а необходимый инструмент для разрешения опасных ситуаций и достижения качества в предпринимательской деятельности.

7. Аудиторство как система контроля окружающей среды, проводимой как предприятием, так и внешними органами

На встрече в верхах в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и в V Программе действий в сфере окружающей среды (опубликована 20 мая 1992 г., Европейский Союз) экологическая деятельность предприятия, связанная с экологией, обуславливается определенными условиями:

— использование возобновляемых естественных ресурсов должно быть ниже темпов возобновления;

— использование не возобновляемых ресурсов должно расти медленно;

— рост предприятий, занятие новых площадей под их размещение не должно оказывать отрицательного воздействия на экосистему.

Аудиторская деятельность является системой или инструментом контроля со стороны администрации за выполнением законодательства или инструментом самоконтроля самого предприятия. В зависимости от обстоятельств, аудит осуществляется при помощи методов:

— законодательного характера. При этом устанавливаются минимальные уровни охраны окружающей среды и безопасности для здоровья человека;

— рыночного характера, при этом общественное мнение и производимые должны исходить из необходимости проводить правильную экологическую политику и интернационализировать издержки на охрану окружающей среды.

8. Законодательные основы. Система управления и аудиторского контроля в сфере окружающей среды, принятая Европейским сообществом

Знание законодательства и его исполнение является основным требованием, позволяющим правильно проводить аудит окружающей среды. Значение аудита, как основного инструмента управления в сфере окружающей среды, растет в силу наличия определенных санкций, устанавливаемых законодательством данных государств.

Сложность законодательства, разнообразие компетенций административных органов, рост санкций и строгость наказаний за несоблюдение законодательства вплоть до уголовной ответственности, все это является достаточным основанием для проведения аудита окружающей среды.

Советом Европейского Сообщества 29 июня 1993 г. принят Регламент 1836/93 об управлении и аудите окружающей среды. Основной задачей данного Регламента является улучшение результатов промышленной деятельности предприятия в сфере окружающей среды, а также проведение систематической, объективной и регулярной оценки данных результатов и информация общественного мнения.

Предприятия, желающие участвовать в программе, должны: проводить экологическую политику, в основе которой должно быть действующее законодательство;

применять оценку состояния окружающей среды;
разработать программу действий по охране окружающей среды и ввести систему хозяйствования в соответствии с критериями Приложения I Регламента;

проводить аудит окружающей среды на производственных участках на основе критериев, изложенных в Приложениях I и II Регламента.

Контроль за выполнением этих условий и экологической декларации должен проводиться независимым контролером состояния окружающей среды, назначаемым каждым государством-членом. Кроме того, определяется компетентный орган, целью которого является разработка списка предприятий, включенных в программу. Этот список должен постоянно передаваться в Европейский Союз с целью его последующей публикации в официальном Вестнике Европейского Сообщества.

Предприятия, включенные в данную систему, имеют право использовать декларации об участии в программе для стимулирования своей деятельности, но не для рекламы своих товаров.

Благодаря участию в приведенной системе, предприятия приобретают определенный имидж на европейском уровне, а также доверие инвесторов, потребителей, административных органов и самого руководства предприятия.

Программа аудита окружающей среды предусматривает реализацию следующих пунктов:

1. Определение задач.
2. Определение возможности их решения.
3. Организация аудита и выявление требуемых средств.
4. Планирование и подготовка аудита.
5. Проведение аудита.
6. Информация о выводах и результатах.
7. Внедрение результатов аудита.

Кроме того, должна быть разработана программа мер, направленных на исправление положения, а также определен механизм их реализации.

9. Экологическая товарная этикетка

В Регламенте №880/92 ЕЭС дано описание системы предоставления экологической товарной этикетки экологически чистым товарам. Общественное мнение заинтересовано в получении информации о воздействии производства на экологию. Из Регламента исключены продовольственные и фармацевтические товары и напитки.

10. Методология проведения аудита окружающей среды

Для выработки методологии следует изучить физические и социальноэкономические взаимосвязи, существующие между самой системой и объектом, подвергаемым аудиту. При этом следует исходить из предпосылки о том, что производство не изолировано от своего окружения.

Различают три фазы в проведении аудита:

1. *Организация аудита окружающей среды.* Средства и цели.
2. *Информация и диагностика.* Необходимо обобщить полученные выводы, информировать ответственных работников о результатах проведенного аудита.
3. *Меры по исправлению недостатков и информация о результатах.* Следует разрешить проблемные ситуации, используя выявленные возможности. Разрабатывается программа внедрения и контроля с тем, чтобы продолжить работу, начатую в процессе аудита.

Г.Е. Быстров, профессор
Московская государственная юридическая академия

ЧАСТНОПРАВОВЫЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА В РОССИЙСКОМ АГРАРНОМ ПРАВЕ В УСЛОВИЯХ АГРАРНОЙ РЕФОРМЫ

В Российском государстве на рубеже XX—XXI вв. также наблюдаются разные проявления общей объективной закономерности признания общенациональной значимости деления аграрного права на частное и публичное. В узком смысле оно может быть определено как фундаментальная часть частного права, содержащая нормы, относящиеся:

- 1) к разделу земли реформированных колхозов и совхозов по земельным долям, имущества по паям;
- 2) правам трудового коллектива колхоза и совхоза, каждого члена трудового коллектива на свободный выбор форм собственности и правовых форм аграрного предпринимательства;
- 3) порядку формирования уставного капитала аграрных хозяйственных обществ за счет имущественных паев и земельных долей;
- 4) правовому режиму неделимого фонда аграрных хозяйственных обществ, созданного в процессе реформирования сельскохозяйственных предприятий и др.

Широко используются в частном аграрном законодательстве нормы частнопроводного содержания в таких сферах регулирова-