

РАЗВИТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА В РОССИИ

Экологический аудит является важным инструментом в системе экологической безопасности любой страны и России в том числе. Однако потенциал экологического аудита в полной мере не реализован в связи, прежде всего, с пробелами в нормативно-правовой базе и дефиците политической воли государства к последовательной реализации экологической политики.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологическая политика, экологический аудит.

Последнее время стало модно говорить об экологии: в школах вводятся новые дисциплины, в институтах проводятся конференции, и даже законодатели разрабатывают все новые и новые проекты, направленные на активизацию развития экологической безопасности России.

Однако в подавляющем большинстве все действия в сфере экологии носят риторический характер. В настоящее время экология в рейтингах интересов россиян занимает приблизительно десятое место. Нет адекватного понимания причинно-следственных связей между деятельностью субъектов рынка и окружающей средой. Грамотная экологическая политика государства – это синтез экономической географии, непосредственно самих экологических знаний и активного желания государства вести экологическую политику.

Согласно принятой почти десять лет назад Экологической доктрине РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р, основными задачами экологической политики являются сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности.

В свете обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в условиях рыночных отношений основными направлениями экологической политики являются:

- 1) экологически обоснованное размещение производительных сил;
- 2) рациональное использование природных ресурсов;
- 3) экологически безопасное развитие промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства;
- 4) предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- 5) обеспечение естественного развития экосистем, сохранение и восстановление уникальных природных комплексов при решении территориальных проблем;
- 6) совершенствование управления в области охраны окружающей среды и природопользования [1; 2].

Средством реализации основных направлений экологической политики являются инструменты экологической политики.

Анализ работ ряда ученых по данной тематике позволяет инструменты для реализации экологической политики классифицировать следующим образом.

1. Психологические – это действия, направленные на изменение сознания населения по отношению к окружающей среде, что должно побудить к более бережному отношению к ней. Это возможно при наличии информированности и высокой индивидуальной ответственности у населения.

2. Административные – мероприятия, включающие «исправляющие действия» государства, а также запретительные меры для причиняющих ущерб окружающей среде, целенаправленно применяемые в общем или индивидуальном порядке.

3. Финансовые – в первую очередь это экологические налоги. Виновные в причинении ущерба окружающей среде обязаны осуществлять платежи, соответствующие нанесенному ущербу. Одновременно с этим создается стимул избегать нарушения в пользовании окружающей средой через проведение соответствующих мероприятий, это позволит предотвратить выплату (регулирующего) сбора. К финансовым инструментам можно отнести и дотации. Меры государственного регулирования могут быть направлены на то, чтобы путем прямых дотаций или, например, предоставления кредитных льгот предприятиям активизировать осуществление ими инвестиций экологического характера. Косвенные дотации логичны в тех случаях, когда предприятия могут за счет проведения экологических мероприятий претендовать на налоговые льготы, т. е. если проведение этих мер и оформление их как затрат предприятия позволяют ему платить государству более низкие налоги.

4. Рыночные – государство сохраняет за собой право регулировать в интересах всего общества чрезмерное использование природных ресурсов. Это означает, что определенный субъект природопользования может эксплуатировать природные ресурсы только в пределах заданных государством лимитных показателей. Право субъекта природопользования основывается на рыночных принципах через продажу экологических сертификатов. Чем более жесткие рамки государство устанавливает для использования природных ресурсов (нанесения экологического ущерба), тем дороже становятся сертификаты, тем сильнее экономический стимул избежать нанесения ущерба окружающей среде путем производства альтернативных продуктов или использования альтернативных технологий [3–5].

Согласно приведенной классификации экологический аудит, как инструмент экологической политики, является универсальным средством, затрагивая все вышеперечисленное. Его комплексность обусловлена самим определением.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 01.08.2011) трактует экологический аудит как «...независимую, комплексную, документированную оценку соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовки рекомендаций по улучшению такой деятельности...» [6].

И. М. Потравный считает экологический аудит систематизированным, документированным процессом получения, изучения и оценки экологической информации об объекте аудита на основе осуществления независимой, вневедомственной проверки его соответствия определенным критериям с предоставлением результатов заказчику. Такими критериями могут быть количественные или качественные показатели (признаки), основанные на местных, региональных, национальных или международных экологических требованиях.

А. С. Шестаков рассматривает экологический аудит как исследование экологического состояния и статуса объекта собственности (недвижимости) или деятельности с целью выявления прошлых или существующих проблем и потенциальных экологических рисков и несоответствий деятельности требованиям экологического законодательства, регламентирующим данный вид деятельности.

Добровольность эоаудирования говорит о высокой степени ответственности бизнеса перед государством. При применении экологического аудита происходит устранение административных барьеров для входа организации на рынок, что способствует конкуренции и в итоге оказывает положительный эффект на потребителя. После положительного заключения эоаудитора предприятие имеет возможность получить экологический сертификат на продукцию, т. е. сделать ее конкурентоспособной не только на национальном рынке страны, но и в международном масштабе, следовательно, вывести предприятие на более высокий рыночный уровень, а также повысить инвестиционную привлекательность.

Таким образом, экологический аудит устраняет административные барьеры, предупреждая экономические потери потребителей от завышения розничных цен вследствие включения в них непроизводственных издержек, которые связаны с преодолением тех же административных барьеров, что позволяет увеличить конкурентоспособность продукции [7].

Определив экодирование как эффективный инструмент природоохранной политики, отметим, что трактовка содержания экологического аудита различна. Согласно исследованию Т. З. Юсупова [8] существует три точки зрения на содержание экологического аудита.

1. Ряд авторов рассматривает экологический аудит, базируясь на традиционно используемом определении аудита как проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований экономических субъектов. Указанная сторона аудиторской деятельности подробно обсуждается в работах В. П. Суйца, В. А. Бочкаревой, Н. П. Барышникова [9–11].

2. Такие авторы, как С. В. Макаров, Л. Б. Шагарова рассматривают экологический аудит как природоохранную и предпринимательскую деятельность, «в первую очередь, направленную на повышение эффективности экологического менеджмента, включая оценку соответствия действующему природоохранительному законодательству» [4].

3. Другие авторы определяют цели и сущность экологического аудита, основываясь на системном комплексном подходе к организационно-правовому механизму обеспечения безопасности и инвестиционной привлекательности предприятия (Г. П. Серов, С. Л. Байдаков, Н. Н. Лукьянчиков, И. М. Потравный, В. Л. Сидорчук и др.).

На наш взгляд, экодирование может являться эффективным инструментом природоохранной политики, только если в его содержание будет включаться комплексное и системное отношение к его правовым и экономическим составляющим. Именно такая позиция к экологическому аудиту позволит наиболее полно реализовать стратегические планы государства, лейтмотивом которых является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. В этой концепции впервые установлена приоритетность такого важного направления экологического бизнеса, как экологический аудит. В Концепции указывается, что роль государства состоит в формировании правил осуществления экологического аудита, требований к разработке технологий, создании условий для широкого внедрения экологического менеджмента, повышения информационной открытости промышленных предприятий в части их воздействия на окружающую среду и предпринимаемых мер по снижению негативного воздействия, организации мониторинга динамики экологических показателей экономики.

Данный документ можно расценивать как «протокол о намерениях» государства в отношении развития экодирования.

Помимо желания государства, основными условиями для развития экологического аудита являются следующие факторы:

- высокий уровень предпринимательского риска, обусловленный повышенными расходами, связанными с ликвидацией аварийных ситуаций и компенсацией причиненных убытков;
- высокий уровень конкуренции, в том числе со стороны мирового сообщества, когда потребители товаров, работ и услуг предъявляют достаточно высокие требования к их экологической составляющей.

Рассмотрим более подробно последний тезис применительно к ситуации, существующей сегодня в России. Речь идет о вступлении России в ВТО. Многие специалисты высказывают вполне обоснованные опасения, что защита российских производств, находящихся в кризисе, будет серьезно затруднена в результате значительного снижения тарифов и облегчения доступа иностранных товаров и услуг на российский рынок. Членство в ВТО благоприятно только для отдельных видов конкурентоспособной продукции, которая составляет менее 7 % российского экспорта в дальнем зарубежье. Фактически российские экспортеры не готовы к продвижению на мировой рынок. Российская промышленность вряд ли сможет воспользоваться преимуществами открытого рынка. И прежде всего это связано с высокими издержками, в том числе складывающимися из энерго- и ресурсопотерь, высокими экологическими платежами, а также с несоответствием продукции международным экологическим требованиям. Исследование Е. В. Марьина [1] показывает, что устранение выявленных во время экодирования энерго- и ресурсопотерь позволяет снизить издержки до 20 %, что приводит к снижению цены и увеличению конкурентоспособности продукции в целом.

Делая вывод об экодировании, отметим, что именно экологический аудит выступает наиболее эффективным инструментом экологической политики и показателем социальной зрелости как самого общества, так и бизнеса. Однако существуют нюансы, позволяющие утверждать, что популяризация экодирования, как впрочем и успешная комплексная реализация экологической политики, может столкнуться с рядом препятствий. Это, прежде всего, дефицит политической воли государства к последовательной реализации экологической политики. Данная ситуация связана с тем, что в общественном развитии России предпочтение отдается развитию экономики и удовлетворению экономических интересов без увязки с экологическими потребностями человека и экологическими возможностями природы. Общеизвестно, что интенсивное экономическое развитие – главный фактор отрицательного воздействия на окружающую среду. Поэтому реальная деятельность по реализации экологической политики, как правило, подменялась и подменяется словами о ее важности. В результате остаются нереализованными практически все наиболее значимые нормативные предписания в данной сфере.

Второй аспект (который, возможно, вытекает из первого) – это слабо развитое законодательство и право в сфере взаимодействия общества и природы. Неоднозначно в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 10.07.2011 с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 01.08.2011) дано само определение понятия экологического аудита. В тексте данного закона аудит приравнивается к оценке соблюдения различных норм, правил, требований, включая международные стандарты, и к подготовке рекомендаций по улучшению хозяйственной деятельности неопределенного круга субъектов (видимо, той их деятельности, которая связана с использованием окружающей среды и оказанием на нее воздействия – негативного или позитивного). При этом в тексте закона об экологическом аудите как природоохранной мере не говорится.

Нормативно-правовые основы регулирования экологического аудирования в России на федеральном уровне на современном этапе почти отсутствуют. Упоминание об экологическом аудировании как инструменте обеспечения выполнения экологических требований при приватизации имеется в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. [5].

Экологический аудит упоминается также в Постановлении Правительства РФ от 08.05.2002 № 302 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» применительно к лицензированию данного вида деятельности.

В развитие этого правительственного Постановления были приняты: Приказ Госкомэкологии России от 30 марта 1998 г. № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» и Приказ Госкомэкологии России от 16 июля 1998 г. № 436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации». В Министерстве природных ресурсов РФ 2 апреля 1998 г. был принят Приказ № 95 «О создании системы аудита недропользования» [5].

Несмотря на то, что в последнее время в России наметилась тенденция активизации законодательной деятельности по вопросам окружающей среды, обновлено природоресурсное законодательство, законодательство остается малоразвитым. Принимаемые законы страдают серьезными дефектами: обилием декларативных положений; слабым регулированием процедур. Практически все специалисты в области экодирования приходят к единому мнению: потенциал экологического аудита может быть реализован более полно, если принять федеральный закон об экологическом аудите, в котором установить случаи его обязательного проведения, статус экодиторского заключения, процедуру, а также реальные гарантии качества оказания экодиторских услуг. И. Г. Иутин в статье «Экологический аудит: роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования» [7] констатирует, что «экологический аудит приобретает все большее значение на практике, но он не реализуется в полной мере в силу отсутствия надлежащего правового регулирования...» Эту же точку зрения поддерживают Е. В. Марьин, Н. В. Кичигин, М. М. Бринчук и др.

Продолжающийся экономический кризис и возрастание ресурсопотребления влечет за собой и трансформацию правосознания как государственных служащих, так и предпринимате-

лей и граждан. Во многом крайне низкий уровень правосознания, экологических знаний и экологической культуры – еще одна причина происходящей деградации природной среды. Обеспечение сохранности окружающей среды невозможно без экологизации сознания человека. Правовые и административные инструменты здесь отступают на второй план, оказывая лишь опосредованное запретительное и обязывающее воздействие. В целом эффективность их действия, экологоориентированность зависят от правоустанавливающего, правореализующего, правоохраняющего субъекта, в конечном счете от индивида. Качество закона зависит от индивидуального желания реализующего его субъекта, и прежде всего от имеющихся у него знаний, умений, навыков. С точки зрения психологии, как общей, так и юридической, нормы и правила исполняются только тогда, когда они проходят последовательный процесс осознания и усвоения, и лишь потом осуществляется волевое действие. Логично, что базисом нормы экологического права должна стать способность человека выполнить ее, ориентированная на его личную заинтересованность. Необходимо, чтобы закон был рассчитан на человека как на существо биологическое, психологическое и социальное, т. е. на те элементы, которые определяют его как индивида.

В заключение отметим, что проблемы экологии нельзя рассматривать как отдельные составляющие: экологическое право для юриста, экологический аудит для экономиста, ликвидация прорыва платины для инженера-гидролога и т. п. Именно формирование комплексного эколого-правового мировоззрения является возможностью для преодоления экологического кризиса и последовательного решения проблем окружающей среды России.

Список литературы

1. Марьин Е. В. Правовые проблемы экологического аудита в России // Экологическое право. 2008. № 1.
2. Кичигин Н. В., Марьин Е. В. Правовое регулирование экологического аудита: Науч.-практ. пособие. М., 2010.
3. Лукьянчиков Н. Н., Потравный И. М. Экономика и организация природопользования: Учеб. пособие. М., 2002. 520 с.
4. Макаров С. В., Шагарова Л. Б. Экологическое аудирование промышленных производств. М.: НУМЦ, 1997.
5. Бринчук М. М. Экологическое право: Учебник. М.: КонсультантПлюс, 2008.
6. Потравный И. М. Экологический аудит: проблемы становления и развития // Экологическая экспертиза. Обзор ВИНТИ. 1999. № 1. С. 92–97.
7. Иутин И. Г. Экологический аудит: роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 34–38.
8. Юсупов Т. З. Экологический аудит: понятие, значение и содержание // Юрист. 2004. № 4.
9. Суйц В. П., Смирнов Н. Б. Основы экологического аудита. М.: Анкил, 1997.
10. Барышников Н. П. Организации и методика проведения общего аудита. М.: Филинь, 1998.
11. Бочкарева В. А., Лекомцева О. С. Платежи юридических лиц при пользовании водными ресурсами. М.: Финансовый дом «Президент», 1998.

Материал поступил в редколлегию 07.11.2011

I. A. Kantaeva

THE DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL AUDIT IN RUSSIA

Environmental audit is the important tool of the system of ecological safety of every country including Russia. However, the potential of environmental audit is not fully realized because of gaps in standard-legal base and absence of the consistent policy of the government.

Keywords: ecological safety, ecological policy, environmental audit.