

Министерство образования и науки Республики Казахстан
Казахский гуманитарно-юридический университет
Алматинская юридическая академия

УДК

на правах рукописи

Махметова Лейла Муратовна

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АУДИТА В
РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Специальность 12.00.06 – природноресурсное, аграрное право; экологическое
право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
д.ю.н., профессор Стамкулов А.С.

Алматы, 2005

Содержание

Введение.....	6
1 Экологический аудит как объект правового регулирования.....	18
1.1 Понятие экологического аудита в зарубежной и международной практике	18
1.1 Понятие экологического аудита в законодательстве Республики Казахстан: замечания и предложения.....	30
1.2 Взаимодействие экологического аудита с системой государственного регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.....	47
2 Правовые принципы экологического аудита.....	74
2.1 Принцип достоверности результатов экологического аудита.....	74
2.2 Принцип полноты и комплексности исследования аудируемой деятельности.....	78
2.3 Принцип объективности и независимости экологических аудиторов и аудиторских организаций.....	80
2.4 Принцип конфиденциальности информации, полученной в ходе экологического аудита.....	90
2.5 Принцип осуществления экологического аудита на высоком профессиональном уровне.....	91
2.6 Принцип содействия экологическому аудиту со стороны аудируемого субъекта.....	92
2.7 Принцип ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности, за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.....	93
3 Субъекты правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности.....	94
3.1 Экологические аудиторы.....	94
3.2 Экологические аудиторские организации.....	106
3.3 Органы государственно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности.....	110
3.4 Граждане и экологические общественные объединения.....	113
4 Порядок проведения экологического, аудита.....	116
5 Юридическая ответственность за нарушения, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности.....	122
5.1 Гражданско-правовая ответственность экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций.....	122
5.2 Административная ответственность за правонарушения, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности.....	132
5.3 Уголовная ответственность за преступления, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности.....	135
Заключение.....	138
Список использованных источников.....	143
Приложение А.....	150
Приложение Б.....	152

Нормативные ссылки

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты

1. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14001-2000. Системы управления окружающей средой. Требования и руководство по применению СТ РК ГОСТ Р ИСО 14004-2000. Системы управления окружающей средой. Общие руководящие указания по принципам, системам и средствам обеспечения функционирования
2. ИСО 14010-1996. Руководящие указания по экологическому аудиту Основные принципы
3. ИСО/ПМС 19011:2002. Рекомендации по аудиту систем менеджмента качества и/или охраны окружающей среды

	Обозначения и сокращения
СТ РК ИСО 2001	СТ РК ГОСТ Р ИСО 14001-2000. Системы управления окружающей средой. Требования и руководство по применению
СТ РК ИСО 14004	СТ РК ГОСТ Р ИСО 14004-2000. Системы управления окружающей средой. Общие руководящие указания по принципам, системам и средствам обеспечения функционирования
ИСО 14010-96	ИСО 14010-1996. Руководящие указания по экологическому аудиту. Основные принципы
Стандарты ИСО серии 14000	СТ РК ГОСТ Р ИСО 14001-2000. Системы управления окружающей средой. Требования и руководство по применению; СТ РК ГОСТ Р ИСО 14004-2000. Системы управления окружающей средой. Общие руководящие указания по принципам, системам и средствам обеспечения функционирования; ИСО 14010-1996. Руководящие указания по экологическому аудиту. Основные принципы
ИСО/ПМС 19011	ИСО/ПМС 19011:2002. Рекомендации по аудиту систем менеджмента качества и/или охраны окружающей среды
Закон «О лицензировании»	Закон РК от 17.04.95г. «О лицензировании»
Закон «Об охране окружающей среды»	Закон РК от 15.07.97г. «Об охране окружающей среды»
ГК РК	Гражданский кодекс РК (общая часть) от 27.12.94г. Гражданский кодекс РК (особенная часть) от 01.07.99г.
УК РК	Уголовный кодекс РК от 16.07.97г.
КоАП РК	Кодекс РК об административных правонарушениях от 30.01.01г.
Закон «Об экологической экспертизе»	Закон РК «Об экологической экспертизе» от 18.03.97г.
Закон «О сертификации»	Закон РК «О сертификации» от 16.07.99г.
Закон РК «Об аудиторской деятельности»	Закон РК «Об аудиторской деятельности в РК» от 20.11.98г.
EMAS	Схема экологического менеджмента и аудита (Environmental management and audit scheme)

Стандарты ИСО
серии 9000

Постановление
об EMAS

Постановление Совета Европейского Сообщества № 1836/93, касающееся допуска к добровольному участию компаний промышленного сектора в Схеме экологического менеджмента и экологического аудита. Принято 29 июня 1993 года

Временная инструкция

Временная инструкция Министерства экологии и биоресурсов РК “О порядке проведения ОВОС действующих предприятий (экологического аудита)” от 20.02.96г.

САПП

Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан

Введение

Актуальность проблемы и научная новизна исследования

На протяжении всей истории человечества развитие производительных сил сопровождалось усилением антропогенного воздействия на окружающую среду, и при этом экологические и экономические интересы всегда противопоставлялись друг другу. Экологический кризис, однако, выявил их взаимосвязанность и взаимообусловленность и натолкнул человечество на идеи их согласования в рамках теорий устойчивого развития, экологической модернизации¹ и некоторых других. Однако основанные на таких теориях преобразования государства и общества представляют собой длительные и многосложные процессы, успех которых зависит от тщательности подготовки стратегических решений и механизмов их реализации.

Создание механизмов реализации привело к появлению в мировой практике разнообразных инструментов воздействия на поведение природопользователей – как административного, так и экономически стимулирующего характера. В первой половине 1990-х годов в 14 странах ОЭСР применялось около 150 экономических инструментов охраны окружающей среды, т.е. примерно по десять на страну. 50% из них составили платежи (за загрязнение, за использование очистных сооружений и др.), 25% - субсидии, а остальную часть – прочие экономические стимулы. В то же время возросло внимание граждан и общественных объединений к нарушениям их экологических прав, что привело к активизации применения к компаниям и их должностным лицам различных видов юридической ответственности [1; С. 183, 202-203]. Это и подтолкнуло развитие в зарубежных странах экологического аудита.

Идея внедрения и развития экологического аудита в Республике Казахстан впервые отразилась во Временной инструкции Министерства экологии и биоресурсов РК от 20.02.96г. «О порядке проведения ОВОС действующих предприятий (экологического аудита)» [2] (впоследствии отмененной), а затем в Законе РК от 15 июля 1997г. «Об охране окружающей среды» [3], где было закреплено понятие этого вида деятельности и в общем виде обозначены условия его осуществления. Тем самым, на наш взгляд, ознаменовалось зарождение нового института общей части экологического права РК, который, однако, до настоящего времени не получил должного развития. Правда, начиная с 2000 г., в Казахстане вводятся стандарты ИСО серии 14000 – СТ РК ГОСТ Р ИСО 14001 [4], 14004 [5], 14050 [6], СТ РК ГОСТ Р ИСО 14010-2001 [7], 14011-2001 [8], 14012-2001 [9], и др. Однако их применение также требует создания дополнительного механизма реализации, который на сегодняшний день также отсутствует.

Вместе с тем, многие специалисты отмечают необходимость и очевидную полезность развития экологического аудита в Казахстане. Во-первых, в нашей стране есть природопользователи (правда, в основном иностранные компании),

¹ П р и м е ч а н и е – Экологическая модернизация – это идеология согласования экономического роста с решением экологических проблем; она предлагает внедрение при помощи научно-технического прогресса методов снижения негативного влияния на окружающую среду, которые одновременно приносят природопользователям дополнительные доходы [10, 220].

заинтересованные во внедрении систем управления окружающей средой по стандартам ИСО 14000. Так, действующие в РК компании «Мобил», «Шелл», «Шеврон» в основу своей природоохранной деятельности поставили стандарты ИСО серии 14000, разработали соответствующую экологическую политику и продекларировали ее через Интернет [11, С. 6-7]. Разработка систем управления окружающей средой по ИСО 14001 осуществляется в ОА «Алюминий Казахстана» [12]. Соколовско-Сарбайское горно-обогатительное объединение запланировало начало проведения таких работ на 2005 г. [13, С.8]. Актюбинский завод ферросплавов, крупнейший производитель феррохрома в Казахстане, получил сертификат системы управления окружающей средой по ИСО 14001 [14]. Во-вторых, как было отмечено в решении семинара «Экологический аудит в Казахстане», проведенного совместно Программой ЕС ТАСИС и Министерством охраны окружающей среды 23 января 2003 года, в Казахстане имеются организации, накопившие опыт проведения экологического аудита. В-третьих, экологический аудит мог бы оказать эффективное содействие существующей системе государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Экологический аудит в большинстве случаев является инициативным, проводится, как правило, по заказу аудируемого субъекта; информация, полученная в ходе аудита, является конфиденциальной; в ходе аудита на высоком профессиональном уровне проводится анализ экономической эффективности предлагаемых мероприятий по охране окружающей среды – при умелом государственно-правовом регулировании аудиторских отношений экологический аудит мог бы стать действенным инструментом стимулирования природопользователей к постоянному и добровольному улучшению своего экологически значимого поведения.

Кроме того, экологический аудит мог бы стать и способом получения информации о состоянии окружающей среды, воздействии на нее деятельности отдельных субъектов, предпринимаемых ими мер по охране окружающей среды – информации, которая интересует общественность, но в настоящее время не может быть получена в государственных органах в силу несовершенства системы мониторинга загрязнений окружающей среды. По оценкам специалистов, в России существующая статистическая отчетность об инвентаризации источников воздействия на окружающую среду и отходов, тома ПДВ и ПДС, экологические паспорта предприятий, справки о платежах охватывают в целом не более 15-20% от реально существующего воздействия на окружающую среду; при этом фактически отсутствуют анализ, оценка и прогноз фактического воздействия на окружающую среду [15, С. 60]. В Казахстане эта проблема стоит не менее остро. Так, в 1999 г. из-за отсутствия бюджетного финансирования была практически полностью консервирована служба мониторинга загрязнения природной среды в системе РГП «Казгидромет» [16, С. 45]. Центры по контролю загрязнения, стандарты и посты были в большинстве регионов упразднены либо перешли на сокращенный режим действия. В результате государственные органы, в компетенцию входит осуществление мониторинга, оказались неспособными

отслеживать динамику состояния окружающей среды, давать ее фоновую характеристику по регионам и в целом по стране из-за слабой технической готовности и недостатка финансовых средств [17].

Развитие экологического аудита, на наш взгляд, могло бы стать выходом из создавшейся ситуации. Экологический аудит проводится за счет заказчика, и последний, в силу своей заинтересованности в приобретении за выплаченные им средства качественной услуги, стремится к получению достоверной информации. Кроме того, в зарубежных странах проведение инициативного экологического аудита и добровольное сообщение государственным органам о выявленных правонарушениях является основанием для освобождения природопользователя от ответственности за них. И, наконец, аудит систем управления окружающей средой, проводимый в соответствии с Постановлением Совета ЕЭС № 1836/93, касающимся допуска к добровольному участию компаний промышленного сектора в Схеме Сообщества по управлению и проверке экологии, имеет своим результатом составление организациями, внедряющими системы, заявления о состоянии окружающей среды, которое после внешнего подтверждения представляется в уполномоченный государственный орган и становится доступным для общественности [18, С. 55 – 103].

Таким образом, внедрение и развитие экологического аудита решает сразу две проблемы, связанные с получением экологической информации: во-первых, возлагает затраты на ее получение на природопользователей и, во-вторых, формирует у последних заинтересованность в ее предоставлении государственным органам и общественности.

Наконец, развитие в Казахстане экологического аудита связано с необходимостью выполнения нашим государством взятых на себя международных обязательств. В частности, Тюлеубекова С.Ш. считает разработку и принятие Закона РК «Об экологическом аудите» необходимым для исполнения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [19, С. 13].

Необходимым условием развития экологического аудита в Казахстане является обеспечение адекватного правового регулирования связанных с ним общественных отношений. А это, в свою очередь, требует решения ряда соответствующих теоретических проблем.

К настоящему моменту исследований в области правового регулирования эколого-аудиторских отношений было проведено очень мало. Существует единственное монографическое исследование – работа Серова Г.П. «Экологический аудит. Концептуальные и организационно-правовые основы» [20], содержащее интересные идеи, которые, однако, требуют дальнейшего развития. Эпизодические исследования в данной области проводились Бринчуком М.М. [21], Новиковой Е.В. [22], Петровой Т.В. [23], Тюлеубековой С.Ш. [24]. Однако круг вопросов, затронутых в их работах, был весьма узок.

Вместе с тем, к настоящему моменту накопился значительный объем специальной экономической, естественнонаучной и технической литературы об экологическом аудите, в которой освещаются его сущность, содержание,

методики, процедуры, направления использования, практика применения, история развития и другие вопросы. Нами, в частности, были использованы работы Макарова С., Шагаровой Л., Деньги В.С., Хоружей Т.А., Букс И.И., Фомина С.А., Гончарук Т., Семененко Т., Чепурных Н.В., Шестакова А.С., Дж. Бартельса и некоторых других.

В настоящей диссертационной работе сформулировано понятие экологического аудита, выделены его особенности; обосновано разграничение понятий «экологический аудит» и «экологическая аудиторская деятельность»; определены группы нормативных правовых актов, которые должны регулировать в Казахстане те или иные виды экологического аудита; сформулированы, раскрыты и обоснованы правовые принципы экологического аудита; рассмотрены различные варианты оснований проведения обязательного экологического аудита; предложены механизмы государственной поддержки внедрения инициативного экологического аудита; обоснованы требования к экологическим аудиторам и экологическим аудиторским организациям, которые предлагается предъявлять к ним при лицензировании экологической аудиторской деятельности и аттестации экологических аудиторов; внесены предложения относительно оснований лишения квалификационного свидетельства экологического аудитора и лицензии на право осуществления экологической аудиторской деятельности; определены возможные функции государственных органов по регулированию отношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности; разработаны рекомендации по закреплению в нормативных правовых актах порядка проведения экологического аудита; проведен анализ оснований гражданско-правовой ответственности экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций; выделены возможные виды административных правонарушений и уголовных преступлений в сфере экологического аудита.

Цели диссертационного исследования

В настоящей работе предпринята попытка создания модели правового сопровождения процесса становления и развития экологического аудита в РК, для чего автором было намечено решение, как минимум, следующих проблем.

1. Определение правового понятия экологического аудита. Разграничение экологического аудита и иных видов деятельности, обладающих сходными с ними признаками (экологического контроля, экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), аудита финансовой отчетности).
2. Определение необходимости дифференциации правового регулирования различных видов экологического аудита.
3. Определение методов государственной поддержки развития экологического аудита с учетом опыта зарубежных стран.
4. Теоретическое обоснование правовых принципов экологического аудита.
5. Создание государственно-правового механизма регулирования аудиторских отношений.
6. Определение особенностей договора на проведение экологического аудита.

7. Определение правового положения экологических аудиторов, экологических аудиторских организаций, аудируемых субъектов, заказчиков аудита, граждан, проживающих в сфере воздействия аудируемой деятельности, общественных объединений.
8. Обоснование условий применения к субъектам правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности, мер юридической ответственности.

Практическая значимость диссертационного исследования

По договору с ПРООН и Министерством охраны окружающей среды автор настоящего диссертационного исследования принимала участие в разработке: главы 19 «Экологический аудит» в проекте Экологического кодекса РК; Правил лицензирования экологической аудиторской деятельности (подлежащих утверждению Постановлением Правительства РК), Положения о порядке аттестации экологических аудиторов (для утверждения Приказом Министерства охраны окружающей среды РК). Правила лицензирования с внесенными в них дополнениями были утверждены Постановлением Правительства РК от 23.08.04г. [25]

Кроме того, в настоящей работе отражены результаты дальнейших исследований, которые могли бы использоваться для совершенствования вышеуказанных проектов. И, наконец, автором проанализированы возможные случаи применения к экологоаудиторским общественным отношениям тех нормативных правовых актов, которые специально экологическому аудиту не посвящены (ГК, УК, КоАП, Закон «О сертификации», Закон «Об экологической экспертизе»), и в необходимых случаях даны предложения по их изменению и дополнению.

Результаты предлагаемого диссертационного исследования могут быть использованы и для проведения научных исследований по иным проблемам в области экологического права, в частности, по таким, как «правовой режим экологической информации», «стандартизация и сертификация в области охраны окружающей среды», «разрешение споров в области природопользования и охраны окружающей среды», «юридическая ответственность за экологические правонарушения», «экологическое страхование», «лицензирование в области охраны окружающей среды».

Апробация результатов исследования

По теме данного диссертационного исследования на научные конференции были представлены следующие научные сообщения.

1. Понятие «экологический аудит» по законодательству Республики Казахстан. /Материалы юбилейной научно-теоретической конференции, посвященной 5-летию КазГЮА (март 1999 г.). -Алматы, 2000.- С. 144 - 148.
2. Место экологического аудита в системе экологического контроля./ Материалы международной научно-теоретической конференции «Государственная независимость Казахстана и национальная идея» (октябрь 2001 г.).- Алматы, 2001.- С. 218 – 220.

3. О юридическом значении заключения, выносимого по результатам экологического аудита (научно-теоретическая конференция, проведенная в Университете им. Д.А. Кунаева 27 июня 2001г.).
4. Субъекты правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности. /Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы становления суверенитета государств центральной Азии».- Алматы, 2003.- С. 165 – 170.
5. Обеспечение свободы экологического аудитора от конфликта интересов при проведении экологического аудита (научно-теоретическая конференция, проведенная в Центрально-Азиатском университете 12 мая 2003 г.).
6. Применение юридической ответственности в сфере проведения экологического аудита в Казахстане: замечания и предложения. / Материалы международной научно-теоретической конференции, посвященной 10-летию КазГЮУ.- Астана, 2004.-С. 252 – 257.
7. Перспективы развития законодательства РК об экологическом аудите. // Материалы Международной научно-практической конференции «Эколого-правовая наука и практика Казахстана: проблемы рационального использования и охраны природных ресурсов (Байсаловские чтения-2), КазНУ им. Аль-Фараби, 11 декабря 2004 г.). – Алматы, 2004.
8. К вопросу о правовом режиме экологической информации (научно-практическая конференция, Центрально-Азиатский университет, 20 мая 2004 г.).
9. Применение экологического аудита при заключении договоров обязательного экологического страхования (сдано в оргкомитет Международной научно-практической конференции, проведенной в КазНУ им. Аль Фараби 20 ноября 2004 г. для опубликования в сборнике материалов конференции).

Кроме того, по теме данной диссертации в научных изданиях были опубликованы следующие статьи автора.

1. Правовые принципы экологического аудита.// «Право и государство», 2003, № 1, стр. 29-31.
2. Перспективы развития законодательства РК об экологическом аудите (статья сдана для опубликовании в «Казахстанском журнале международного права»).
3. Соотношение экологического аудита с другими видами экологических проверок, предусмотренных законодательством РК (сдана в редакцию журнала «Право и государство»).
4. Принцип конфиденциальности информации, полученной в результате экологического аудита (сдана для опубликования в «Казахстанском журнале международного права»).

Автор настоящего исследования неоднократно использовала его результаты в процессе преподавания дисциплины «экологическое право РК» в Алматинской юридической академии Казахского Гуманитарно-Юридического университета.

Положения, выносимые на защиту.

В результате данного исследования были получены следующие выводы, которые выносятся автором на защиту.

Первый вывод. При выведении понятия экологического аудита следует иметь в виду то, что он имеет признаки, общие с ОВОС, экологической экспертизой, экологическим контролем, а также с аудитом финансовой отчетности. Понятие экологического аудита должно отразить: 1) родовые признаки, присущие как экологическому аудиту, так и вышеуказанным видам деятельности; 2) видовые признаки, являющиеся особенностями экологического аудита.

Экологический аудит – это независимая проверка прошлой и существующей хозяйственной и иной деятельности организаций и граждан с целью оценки ее воздействия на окружающую среду и здоровье людей и определения ее соответствия законодательству РК и иным критериям, направленным на обеспечение охраны окружающей среды и техногенной безопасности.

Экологический аудит может включать дачу заказчику или аудируемому субъекту консультаций по достижению соответствия объекта аудита установленным критериям.

Экологический аудит может проводиться с одной или несколькими из следующих целей.

1. Оценка воздействия прошлой и существующей деятельности на окружающую среду и здоровье людей (населения и персонала аудируемого предприятия). В отличие от ОВОС планируемой деятельности, экологический аудит проводится на этапе реализации аудируемой деятельности.
2. Оценка экологического и техногенного рисков хозяйственной или иной деятельности, а также эффективности мероприятий по управлению рисками и их соответствия определенным требованиям по обеспечению экологической и техногенной безопасности.

При этом под оценкой риска мы предлагаем понимать выявление действительных и потенциальных вредных воздействий конкретного объекта или деятельности на окружающую среду и научный анализ их возможных последствий для окружающей среды и здоровья человека. И, поскольку экологический и техногенный риски в определенной части совпадают, в ходе экологического аудита производится оценка как экологического, так и техногенного рисков. В настоящее время в РК необходимо принятие инструктивно-методического нормативного правового акта об ОВОС осуществляемой деятельности, в котором следовало бы закрепить рекомендации по оценке как техногенного, так и экологического рисков.

3. Оценка страховых рисков при заключении договоров об экологическом страховании (вероятности наступления аварий, являющихся по договорам экологического страхования страховыми случаями; определения возможного ущерба в результате таких аварий). Мы считаем, что «оценка страхового риска» является самостоятельной юридической категорией, отличной от оценки экологического и техногенного рисков. При заключении договора экологического страхования оценка экологического и техногенного рисков должна быть положена в основу оценки страхового риска. Так,

например, при оценке страхового риска могут использоваться такие элементы оценки экологического и техногенного рисков, как установление на основе анализа технологической специфики объекта источников возможного вредного воздействия, видов таких воздействий, факторов риска, их количественных и качественных параметров, зон и объектов потенциального вредного воздействия, его характера и степени. Однако, в зависимости от вида экологического страхования, оценка страхового риска должна дополняться определением ущерба тому объекту, который был застрахован в каждом конкретном случае – жизни, здоровью, имуществу людей либо окружающей среде.

4. Определение и засвидетельствование соответствия деятельности аудируемого субъекта разного рода требованиям (закрепленным в законодательстве, стандартах, договорах, экологической политике, экологических программах и других источниках) в области охраны окружающей среды, а также техногенной безопасности.
5. Определение соответствия систем управления окружающей средой требованиям, предъявляемым к ним соответствующими стандартами.
6. Разработка рекомендаций по улучшению экологических аспектов деятельности аудируемого субъекта, в отношении которой был проведен аудит, с учетом экономической эффективности предлагаемых мероприятий. оценка правильности составления отчетности по воспроизводству и использованию природных ресурсов.
7. Оценка правильности составления отчетности по воспроизводству и использованию природных ресурсов.

Второй вывод. Субъектами экологического аудита являются экологические аудиторы и экологические аудиторские организации, которые осуществляют экологический аудит в рамках частнопредпринимательской деятельности. Правовое понятие «экологический аудит» не должно включать внутренний аудит, т.е. проверки, проводимые работниками проверяемых организаций, а также работниками иных субъектов, интересы которых затрагиваются экологическими аспектами деятельности проверяемой организации. Объясняется это тем, что проведение аудита в рамках предпринимательства влечет возникновение риска нарушения интересов значительного круга субъектов, а это, в свою очередь, вызывает необходимость снижения такого риска путем правового урегулирования аудиторских отношений. Проведение же внутренних проверок создает риск нарушения интересов только самой проверяемой организации и потому в специальном правовом урегулировании не нуждается.

Третий вывод. Экологический аудит, экологический контроль, экологическая экспертиза всегда должны проводиться лицом, не зависящим от подконтрольного субъекта. Однако особенностью экологического аудита является то, что гарантией независимости его субъекта является проведение аудита в рамках частнопредпринимательской деятельности. Это обеспечивает, во-первых, организационную и имущественную независимость аудиторов (аудиторских организаций) как от самих аудируемых субъектов, так и от лиц,

использующих информацию аудита для принятия в отношении аудируемых субъектов тех или иных решений. Во-вторых, аудиторы (аудиторские организации) и аудируемые субъекты равноправны, поэтому аудиторы (аудиторские организации) не вправе применять по результатам аудита никаких мер принуждения в отношении аудируемых субъектов. Отсюда вытекает преимущественно добровольный характер аудита, его осуществление, как правило, по заказу аудируемого субъекта в целях получения объективных консультаций.

Четвертый вывод. Следует различать понятия «экологический аудит» и «экологическая аудиторская деятельность». Если экологический аудит – это отдельно взятая аудиторская проверка, то под экологической аудиторской деятельностью следует понимать предпринимательскую деятельность экологических аудиторов (индивидуальных предпринимателей) или экологических аудиторских организаций, состоящую в проведении экологического аудита.

Пятый вывод. Экологический аудит отличается от ОВОС планируемой деятельности по следующим признакам: 1) ОВОС планируемой деятельности осуществляется до ее начала, а экологический аудит – на этапе ее проведения; это, в свою очередь, влечет более широкое использование при экологическом аудите наблюдений, натурных замеров, лабораторных исследований, т.е. методов, связанных с непосредственным изучением аудируемой деятельности и ее воздействия на окружающую среду; 2) экологический аудит проводится независимыми субъектами – экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями.

Вместе с тем, между целями ОВОС, государственной экологической экспертизы ее результатов и экологического аудита должна быть установлена определенная преемственность, т.к. все три инструмента выполняют общую задачу – предотвращение либо сведение к минимуму негативного воздействия определенной деятельности на окружающую среду, – но на разных этапах этой деятельности. Преемственность должна проявляться, во-первых, в проведении в ходе экологического аудита проверки соблюдения решений и выводов ОВОС и государственной экологической экспертизы и, во-вторых, в возможности внесения по результатам экологического аудита изменений в материалы, разработанные в ходе ОВОС и утвержденные в ходе государственной экологической экспертизы.

От **государственной экологической экспертизы** экологический аудит отличается тем, что он носит преимущественно добровольный характер, и проводится независимыми экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями.

От **общественной экологической экспертизы** экологический аудит отличается по субъектам и целям проведения. Общественная экологическая экспертиза проводится общественными объединениями, а экологический аудит, как уже было сказано, проводится независимыми экологическими аудиторами и аудиторскими организациями. Общественная экологическая экспертиза проводится в целях получения информации о воздействии того или иного

объекта на окружающую среду. Будучи некоммерческим юридическим лицом, общественное объединение действует в целях дальнейшего использования полученной информации для защиты экологических прав своих членов. В отличие от них, экологические аудиторы и экологические аудиторские организации получают информацию в целях ее последующего отчуждения и получения прибыли. От общественного экологического контроля экологический аудит должен отличаться по аналогичным признакам.

От государственного и производственного экологического контроля экологический аудит отличается более широким кругом целей и задач и, опять же, по субъектам осуществления.

Шестой вывод. Экологический аудит мог бы быть использован при заключении договоров экологического страхования для оценки страхового риска. Поскольку обязательное страхование связано с очень высоким риском для страховщика, он должен иметь право на оценку страхового риска либо право требовать от страхователя проведения экологического аудита в целях оценки страхового риска. Экологический аудит в таком случае становится для страхователя обязательным.

Седьмой вывод. В целях развития инициативного экологического аудита, а также внедрения добровольной сертификации систем управления окружающей средой по ИСО 14000 или регистрации по ЕМАС, в Казахстане необходимо создать механизмы поощрения природопользователей, внедряющих указанные инструменты. Мы предлагаем связать их с возможностью освобождения таких природопользователей от административной ответственности в случаях составления ими по результатам аудита программ, направленных на устранение выявленных правонарушений, и полного выполнения этих программ.

Восьмой вывод. Проведение экологического аудита должно основываться на принципах: достоверности результатов экологического аудита; полноты и комплексности исследования аудируемой деятельности; объективности и независимости экологических аудиторов и аудиторских организаций; конфиденциальности информации, полученной в ходе экологического аудита; осуществления экологического аудита на высоком профессиональном уровне; содействия экологическому аудиту со стороны аудируемого субъекта; ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности, за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

Девятый вывод. Основными мерами государственного контроля соответствия экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций требованиям, направленным на надлежащее проведение экологического аудита, являются лицензирование экологической аудиторской деятельности и аттестация экологических аудиторов. В мировой практике аттестация экологических аудиторов проводится специально уполномоченным государственным органом либо профессиональной организацией экологических аудиторов. В Казахстане, ввиду временного отсутствия возможностей создания профессиональной организации, аттестация должна проводиться специально уполномоченным государственным органом. Поэтому

в РК следует издать Приказ центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды, который закрепил бы порядок аттестации экологических аудиторов, квалификационные требования, основания аннулирования квалификационных свидетельств.

При аттестации экологических аудиторов квалификационные требования должны варьироваться в зависимости от вида деятельности, в отношении которого предполагается проведение экологического аудита, а также от вида аудита. В законодательном акте об экологическом аудите необходимо определить четкий перечень оснований отказа в аттестации, условия осуществления послеаттестационного контроля, а также аннулирования квалификационного свидетельства экологического аудитора.

В законодательстве необходимо установить четкую взаимосвязь между лишением квалификационного свидетельства экологического аудитора и лишением лицензии на право осуществления экологической аудиторской деятельности, а также упорядочить основания прекращения действия лицензии, которые в настоящее время разбросаны по трем законодательным актам – Закону «О лицензировании», КоАП и УК РК.

Десятый вывод. Экологическими аудиторами должны признаваться физические лица, обладающие знаниями, навыками и личными качествами, необходимыми им для надлежащего проведения аудита. Экологические аудиторские организации должны быть негосударственными коммерческими организациями; они должны иметь специальную правоспособность, т.е. иные виды деятельности должны быть для них запрещены.

Одиннадцатый вывод. В законодательном акте об экологическом аудите должна быть определена компетенция государственных органов по регулированию отношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности. В области экологического аудита в компетенцию Правительства должно входить установление перечня экологически опасных видов деятельности, подлежащих обязательному государственному лицензированию и обязательному экологическому страхованию; утверждение Правил лицензирования экологической аудиторской деятельности; создание специально уполномоченных органов в области экологического аудита и утверждение положений о них. Специально уполномоченным органом в области экологического аудита должно стать Министерство охраны окружающей среды. К его функциям в области экологического аудита мы предлагаем отнести: формирование государственной политики в области экологического аудита; организацию подготовки экологических аудиторов; контроль в сфере экологической аудиторской деятельности; оказание методической помощи экологическим аудиторам; участие в правотворчестве в сфере экологического аудита. Аналогичные функции в отношении аудита систем управления окружающей средой следует возложить на специально уполномоченный орган по стандартизации, метрологии и сертификации.

Двенадцатый вывод. Гражданам и общественным объединениям следует предоставить дополнительные права, связанные с проведением экологического аудита.

Тринадцатый вывод. Исполнение экологического аудита надлежащим образом означает соблюдение в ходе аудита обязательных требований законодательства, стандартов, норм профессиональной этики. Если эти условия соблюдены, то убытки заказчику или пользователям информацией аудита не следует считать причиненными ненадлежащим проведением аудита.

Административная и уголовная ответственность может быть применена к экологическим аудиторам на основании действующего законодательства РК. В отдельных случаях для экологических аудиторов следует предусмотреть ряд специальных административных правонарушений.

1 Экологический аудит как объект правового регулирования

1.1 Понятие экологического аудита в зарубежной и международной практике.

Целью данного пункта является изучение содержания понятия «экологический аудит» или близких ему по значению, которые употребляются в мировой практике. Думаем, что в дальнейшем это будет необходимо для определения пределов правового понятия «экологический аудит» в Казахстане. Дело в том, что понятие о виде деятельности, которое складывается на практике, является, конечно, основой для правового понятия того же вида деятельности, однако полностью может с ним и не совпадать. Потому что, во-первых, деятельность, которая на практике подпадает под конкретное понятие, не всегда может нуждаться в правовом урегулировании. Это можно легко проиллюстрировать на примере внутреннего аудита финансовой отчетности (т.е. аудита, проводимого работниками аудируемого субъекта), который, хотя на практике и подпадает под понятие «аудит», но под действие законодательства об аудите, в частности, Закона РК «Об аудиторской деятельности в РК» не подпадает. Во-вторых, существуют виды деятельности, которые в одних странах трактуются как экологический аудит, а в других развиваются под другими названиями. Вместе с тем, в любой стране внедрение любого инструмента эффективно только тогда, когда он органично дополняет уже существующие механизмы решения тех или иных социально значимых задач – как государственные, так и частные. А системы этих механизмов различны для различных государств, поэтому инструмент, внедряемый в конкретную систему, должен формироваться с учетом той роли, которая уготована ему именно в данной системе.

Следовательно, понятие экологического аудита в Казахстане должно, с одной стороны, стремиться к понятию, сложившемуся в зарубежной и международной практике, но, с другой, должно быть четко отграничено от понятий оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологической экспертизы, экологического контроля.

В зарубежной практике появлению экологического аудита способствовали предпосылки, которые мы бы разделили на экономические и общественно-политические.

К экономическим предпосылкам развития экологического аудита, на наш взгляд, относится готовность общества нести затраты на обеспечение достаточно высокого качества окружающей среды.

В экономике природопользования желание и готовность потребителя приобрести то или иное благо определяется через предельные затраты на это благо и его предельную полезность. Качество окружающей среды можно назвать благом, таким же, как, скажем, продовольственные или промышленные товары. Полезность качества окружающей среды заключается в возможности дышать чистым воздухом, пить чистую воду, сохранить свое здоровье, получать эстетическое удовольствие от естественных ландшафтов и т.п. Субъект, желающий «приобрести» определенное качество окружающей среды, должен понести на его достижение определенные затраты. Субъект может

выбрать для себя желательный уровень качества окружающей среды, и с повышением этого уровня он получает дополнительную полезность (в науке она называется предельной полезностью) и несет на это дополнительные затраты (предельные затраты). Эти затраты могут быть прямыми (например, отчисление платежей в природоохранные фонды) или косвенными (повышение цен на продукцию вследствие взимания с ее производителей экологических платежей, строительства очистных сооружений, проведения научно-исследовательских работ, экологического аудита и т.п.).

Субъект будет заинтересован в «приобретении» все большего уровня качества окружающей среды до тех пор, пока предельная полезность не сравняется с предельными затратами. Эту закономерность А.А. Голуб, Е.Б. Струкова выразили следующим образом: «Оптимальное значение потребности в качестве окружающей среды достигается тогда, когда предельная полезность такого улучшения равна предельным затратам на его достижение». [26, С. 71]

Если предельная полезность улучшения качества окружающей среды равна предельным затратам на ее улучшение, то дальнейшее улучшение потребует таких затрат, которые будут превышать полезность полученного качества окружающей среды. В таком случае потребителя устраивают затраты и полученное качество окружающей среды, но в дальнейшем улучшении он не заинтересован, т.к. предельные затраты на него будут чрезмерно высокими (слишком высокие платежи или слишком высокие цены на продукцию вследствие затрат производителя на природоохранные мероприятия). Считается, что на этом этапе потребность в качестве окружающей среды достигла своего оптимума, т.е. выросла и превратилась в потребность в максимально высоком качестве окружающей среды, которое в данное время потребители желают получить и готовы оплатить.

Таким образом, чем выше оптимальное значение потребности граждан в качестве окружающей среды, тем выше само качество окружающей среды, потому что готовность потребителей оплачивать более высокое качество окружающей среды обеспечивает возможность увеличения производителями затрат на природоохранные мероприятия, и на экологический менеджмент и экологический аудит в том числе.

В странах, добившихся заметных положительных результатов в сфере охраны окружающей среды, оптимальное значение потребности граждан в качестве окружающей среды находится на достаточно высоком уровне. Так, исследования, проведенные маркетинговыми компаниями США, показали, что 89% американских потребителей заботятся о воздействии покупаемых изделий на окружающую среду; 78% готовы платить более высокую цену за покупаемые изделия, если они не наносят вреда окружающей среде; 94% сознательно покупают товары только у тех компаний, которые заботятся о состоянии окружающей среды, и сами предпочитают работать в таких компаниях. [27]

Экономические предпосылки развития экологического аудита дополняются социально-политическими. К ним относится осознание гражданами своих экологических интересов и повышение активности в их защите.

Это можно проиллюстрировать на следующих примерах.

В Японии с принятием Закона «Об охране воздуха» в 1968г. и Закона «Об охране вод» в 1970 г. усилилось судебное преследование нарушителей этих законов, предусматривающих как административную, так и уголовную ответственность за загрязнение окружающей среды. В 1983 г. в США по поводу нарушения Закона «О чистой воде» в судебные инстанции было подано 62 гражданских иска по сравнению с 77 исками, предъявленными государственными органами.

Об активизации деятельности природоохранных общественных объединений свидетельствует тот факт, что компании острее относятся к спору с этими организациями гораздо больше, чем с уполномоченными государственными органами. Так, в 1986 году две экологические организации подготовили уведомления против 19 крупнейших корпораций в штате Мичиган с целью принуждения этих корпораций к выполнению стандартов и выплате штрафов. Уполномоченные органы штата возбудили и успели закрыть все 19 дел до истечения двухмесячного срока, установленного для предъявления исков в суды. На корпорации были наложены достаточно ощутимые штрафы. Однако если бы штрафы были взысканы в судебном порядке, их размеры были бы гораздо более высокими. [1, С. 192 – 203]

Это оказывает влияние на содержание деятельности, с одной стороны, природопользователей, с другой – государственных органов.

Природопользователи несут значительные потери в виде судебных издержек, а также в результате применения к ним мер ответственности. Так, компания «Консервейшн Кемикл» оспаривала 4 млн. долл. за очистку свалки, на которой находилось 300 тыс. тонн отходов. Ведение дела обошлось компании в 6 млн. долл. [1, С. 203] Вынужденные соблюдать экологические требования, они ищут для себя наиболее рациональные варианты, и экологический аудит – независимая экологическая проверка деятельности подразделений компании, проводимая по заказу ее руководства – является одним из результатов таких поисков.

Немаловажную роль в развитии экологического аудита сыграли и государственные органы. На первоначальных этапах эта роль заключалась в основном в усилении государственного контроля и мер юридической ответственности. В настоящее время самое серьезное внимание уделяется мерам государственной поддержки внедрения природопользователями экологического менеджмента и, в качестве его составной части, экологического аудита. Так, например, Агентство по защите окружающей среды США проводит достаточно гибкую политику стимулирования природопользователей к внедрению систем экологического менеджмента, включающую смягчение и модификацию существующих экологических требований. [28, С. 183]

Развитие экологического аудита привело к расширению сферы его применения и к его специализации, в результате чего под термином «экологический аудит» стали пониматься различные виды деятельности.

В стандартах ИСО серии 14000, а также в документах Европейского банка используется понятие «экологический аудит» (environmental audit) [29].

Международной организацией высших органов аудита (INTOSAI) создана Рабочая группа по экологическому аудированию (environmental auditing), которая, однако, в своих руководствах употребляет различные выражения – как вышеупомянутое «environmental audit» [30], так и «аудит деятельности с экологической перспективой» (audits of activities with an environmental perspective) [31].

Под указанными терминами подразумеваются многочисленные виды независимых экологических проверок, различающихся между собой по целям, субъектам проведения, содержанию, характеру использования результатов.

Так, например, по свидетельству Международной организации высших органов аудита (INTOSAI) [31], в зарубежной практике сложилось пять видов «аудита деятельности с экологической перспективой»:

- 1) аудит правительственного мониторинга соответствия законодательству в области охраны окружающей среды;
- 2) аудит выполнения правительственных программ в области охраны окружающей среды;
- 3) аудит воздействия на окружающую среду других правительственных программ;
- 4) аудит систем экологического менеджмента;
- 5) оценки предложенной экологической политики и программ.

1. Аудит правительственного мониторинга соответствия экологическому законодательству представляет собой проверку эффективности деятельности государственных органов, специально уполномоченных в области охраны окружающей среды или выполняющих отдельные функции в данной сфере. Например, в ходе такого аудита может проводиться проверка эффективности контроля за охраной и использованием того или иного природного объекта, принятия мер по выявлению правонарушений, применения ответственности и т.п. [31, С. 24, 43]

2. Аудит выполнения правительственных программ в области охраны окружающей среды представляет собой проверку реализации Правительством или специально уполномоченным им органом программ, направленных на охрану окружающей среды. [31, С. 46]

Так, например, в 1997 году в Канаде был проведен аудит эффективности установленного федеральным Правительством режима контроля за экспортом и импортом вредных отходов. Основной целью аудита было установление степени выполнения Канадой Базельской конвенции, которая была подписана этой страной в 1992 году.

В Соединенном Королевстве был проведен аудит эффективности политических инструментов, использовавшихся Департаментом охраны окружающей среды в целях сокращения воздействий, оказываемых на окружающую среду служебными и жилыми зданиями. В числе названных инструментов были: принятие инструкций, регулирующих строительство, выдача домовладельцам грантов на улучшение изоляции их домов, содействие другим правительственным департаментам в деле сокращения затрат энергии и

обеспечения применения в строительстве материалов, предпочтительных с точки зрения охраны окружающей среды. [31, С. 46]

3. Аудит воздействия на окружающую среду других правительственных программ – это проверка влияния на состояние окружающей среды программ Правительства, для которых охрана окружающей среды не является основной целью. Например, программ строительства дорог, деятельности в сфере обороны и др. [31, С. 29]

4. Аудит систем экологического менеджмента (environmental management systems auditing, environment management systems audit; эти термины переводятся еще и как «аудит систем управления окружающей средой» или «аудит систем охраны окружающей среды»).

Системы экологического менеджмента представляют собой созданные в организациях целостные механизмы управления, призванные обеспечить постепенное и непрерывное снижение негативного воздействия деятельности организаций (а также продукции, полученной от их деятельности) на окружающую среду и улучшение деловой репутации этих организаций перед потребителями их продукции, контрагентами по разного рода договорам, гражданами, общественными объединениями, государственными органами.

Первоначально системы экологического менеджмента разработали и внедрили у себя отдельные крупные промышленные компании, в том числе такие представители американской индустрии, как 3M, Ciba Geigy, Monsanto, General Dynamics и другие [28, С. 182]. Впоследствии в ряде стран принимаются национальные стандарты, закрепляющие требования к таким системам: британский национальный стандарт BS 7750 (1994), ирландский национальный стандарт IS. 310 (1994), испанский национальный стандарт UNE 77-801 (2) (1994).[28, 170] Примерно в это же время появляются и международные стандарты: 29 июня 1993 года было принято Постановление Совета Европейского Сообщества № 1836/93, касающееся допуска к добровольному участию компаний промышленного сектора в Схеме экологического менеджмента и экологического аудита (EMAS)[18, С. 55 – 103], а в 1996 году принимаются стандарты ИСО серии 14000.

Согласно стандартам ИСО серии 14000, система экологического менеджмента – это часть всеобщей системы менеджмента, которая включает организационную структуру, планирование деятельности, ответственность, практику, процедуры, процессы и ресурсы для развития, применения, достижения, пересмотра и поддержания экологической политики. Аналогичным образом системы экологического менеджмента определяются и в ЕМАС.

Неотъемлемым компонентом системы экологического менеджмента является аудит такой системы, проводимый с целью осуществления постоянного контроля за ее функционированием.

Пункт 3.6. ИСО 14004 определяет аудит системы управления окружающей средой как систематический и документально оформленный процесс проверки объективно получаемых и оцениваемых данных для определения соответствия системы управления окружающей средой, принятой в организации, критериям

аудита такой системы, установленным данной организацией, а также для сообщения результатов, полученных в ходе этого процесса, руководству [5]. Проведению аудита систем управления окружающей средой посвящены стандарты ИСО 14010 – 14012. К настоящему времени стандарты ИСО 14010 – 14012 заменены стандартом ИСО 19011 [32].

Решением Комиссии Европейского Сообщества от 16 апреля 1997года стандарт ИСО 14010 был признан соответствующим Постановлению Европейского Сообщества № 1836/93. Таким образом, оба вида аудита систем экологического менеджмента - аудит проводимый в соответствии с ИСО 14010, и аудит, предусмотренный EMAS, - признаны основанными на общих принципах [53, С. 53-105].

Аудит систем экологического менеджмента проводится с определенной периодичностью. Так, например, EMAS и IS 310 (Ирландский стандарт) требуют проведения аудита не реже одного раза в год. [28, С. 181] По результатам аудита руководство организации, внедряющей систему, предпринимает в ее отношении необходимые корректирующие действия.

П. 2.9. ИСО 14010-96 содержит и иное понятие – «экологический аудит» - «систематический документально оформленный процесс проверки объективно получаемых и оцениваемых аудиторских данных с тем, чтобы определить, соответствуют ли критериям аудита определенные виды экологической деятельности, события, условия, системы административного управления или информация об этих объектах, а также сообщения о результатах, полученных в ходе этого процесса, клиенту» [7].

Видно, что различия между аудитом системы экологического менеджмента и экологическим аудитом заключаются в следующем.

- 1) Экологический аудит может проводиться в отношении более широкого круга объектов, чем аудит системы экологического менеджмента. В последнем случае объектом аудита выступает система экологического менеджмента. Объектом же экологического аудита, согласно п. 2.12. ИСО 14010- 96, является система менеджмента, а также определенная экологическая деятельность, событие условие или информация о любом из перечисленных объектов.
- 2) Для экологического аудита установлен более широкий круг критериев (требований, соответствие которым подлежит проверке в ходе аудита). Критерии аудита системы экологического менеджмента устанавливаются самой организацией. Критериями же экологического аудита, согласно п. 2.3. ИСО-14010, являются политика, методы, процедуры или требования, по которым аудитор проверяет собранные аудиторские данные об объектах аудита. По смыслу этой нормы, критерии экологического аудита устанавливаются не только организацией, но и внешними по отношению к ней субъектами.
- 3) Потребителем информации экологического аудита является клиент, которым, в соответствии с п. 2.8., может быть проверяемая организация или любая другая организация, имеющая право заказывать аудит согласно регламенту или контракту. Клиентом же при проведении аудита системы экологического менеджмента является, по смыслу п. 3.6. СТ РК ГОСТ

РИСО –14001, руководство проверяемой организации, которое впоследствии будет проводить по результатам аудита корректирующие действия.

Таким образом, согласно стандартам ИСО серии 14000, аудит систем экологического менеджмента является разновидностью экологического аудита.

ИСО 14001 рассматривает аудит систем экологического менеджмента как аудит, проводимый для предоставления информации о функционировании системы руководству организации, внедряющей систему. Вместе с тем, некоторые компании, такие, как British Gas, National Westminster Bank, Henkel и другие, начали вносить заключения, полученные в результате внешнего аудита систем экологического менеджмента, в свои ежегодные публичные экологические отчеты. Ряд компаний (Norsk Hydro, Body Shop, Thorn-EMI) организует внешнюю независимую верификацию своих отчетов, в ходе которой дается оценка адекватности представленной в отчете информации об экологической политике компаний, их программах, деятельности в сфере охраны окружающей среды, процедурах управления и осуществления деятельности в данной сфере, т.е. об элементах системы экологического менеджмента. [33, С. 33, 46] Кроме того, пункт 3.1. ИСО/ПМС 19011:2002 [32] предусматривает проведение аудитов систем экологического менеджмента для целей предоставления экологической информации потребителям продукции (работ, услуг) аудируемого субъекта, а также проведение аудита для целей сертификации этих систем на соответствие стандартам 14001 и 9001 [34]. В последнем случае аудит проводится независимыми организациями, осуществляющими сертификацию систем по указанным стандартам. Таким образом, аудит систем экологического менеджмента может проводиться с целью предоставления информации как самой проверяемой организации, так и внешним по отношению к ней субъектам, интересы которых затрагиваются экологическими аспектами деятельности организации.

Во всех указанных случаях аудит систем экологического менеджмента проводится в отношении уже действующих систем. Вместе с тем, Дж. Бартельс отмечает, что проведение аудита может предшествовать созданию системы. В таких случаях в ходе аудита определяются существующие экологические проблемы аудируемого субъекта, среди которых расставляются приоритеты; а также выявляются потенциальные проблемы, которые могут возникнуть из-за отсутствия системы экологического менеджмента или ее возможных недостатков. Действия, направленные на создание системы (разработка экологической политики, целей и задач, разработка программ и системы мероприятий и др.) могут быть предприняты с использованием информации или рекомендаций, разработанных в ходе аудита. [35, С. 113]

П. 4.1.3. ИСО 14004 на первоначальной стадии внедрения системы рекомендует проводить первоначальную оценку воздействия на окружающую среду, в процессе которой устанавливается «текущая позиция организации по отношению к окружающей среде»: существенные экологические аспекты деятельности организации, применяемые к ней экологические требования,

существующие порядок и процедуры управления воздействием на окружающую среду и другие предпосылки, способные определить характер будущей системы. В тексте стандарта такая оценка аудитом не названа [5]. По смыслу пунктов 4.5.4. СТ РК Р ИСО 14001-2000 [4] и пункта 4.4.5 СТ РК Р ИСО 14004-2000 [5], аудит системы управления окружающей средой (экологического менеджмента) рассматривается как проверка именно действующей системы. Однако, на наш взгляд, очевидно то, что и первоначальная оценка воздействия на окружающую среду, и последующие аудиты систем экологического менеджмента требуют применения одних и тех же знаний и навыков, и поэтому могут проводиться одними и теми же субъектами.

Обычно системы экологического менеджмента внедряются промышленными и торговыми организациями, однако они могут создаваться и в системе государственных органов. В таких случаях и система экологического менеджмента в целом, и ее аудит охватывают не одну, а несколько организаций, входящих в систему того или иного государственного органа. Аудит может иметь различные масштабы – он может проводиться в отношении всей системы экологического менеджмента, созданной под юрисдикцией отдельного органа, либо в отношении отдельных элементов нескольких систем, принадлежащих нескольким различным органам. Так, например, в Соединенном Королевстве Правительство поставило определенные задачи по рациональному использованию энергии для всех своих департаментов и агентств. Экологический аудит был проведен в целях проверки деятельности этих органов по решению указанных задач. [31, С. 33, 49]

В последнее время в международных стандартах четко прослеживается тенденция объединения систем экологического менеджмента с системами качества, создаваемыми в соответствии со стандартами ИСО серии 9000. Целесообразность интеграции систем объясняется их сходством. Структура обеих систем включает: политику компании; руководство внедрением и поддержанием системы; обучение персонала действиям, связанным с функционированием системы; распределение ответственности; внешние и внутренние аудиты системы; проведение руководством компании по результатам аудитов корректирующих действий (причем, в отношении всех необходимых элементов системы, например, постановка новых целей политики компании, выдвижение новых требований к отдельным операциям и соответствующее обучение персонала и т.д.). «Устройство» обеих систем позволяет им непрерывно совершенствоваться. Такая модель подходит для достижения практически любых целей.

Сходства в структурах двух систем позволили некоторым компаниям, внедрившим на своих предприятиях системы управления качеством, впоследствии легко создать на их основе системы управления окружающей средой. [36] Представители этих компаний видят преимущества слияния двух видов систем в снижении затрат, связанных с их внедрением, их аудитом и сертификацией, а также в «непрерывном взаимном стимулировании двух систем» [36, С. 17].

По этой причине стандарты ИСО стали допускать и возможность проведения комплексного аудита – в отношении обеих систем сразу. В п. 3.1. ИСО/ПМС 19011:2002 закреплено определение аудита систем менеджмента качества и/или охраны окружающей среды, который обозначен кратким термином «аудит (проверка)» [32]. Это понятие охватывает два взаимосвязанных вида аудита, которые проводятся в отношении двух взаимосвязанных видов систем – системы менеджмента качества и системы охраны окружающей среды. По смыслу названия проекта и его первой статьи, возможно проведение единого комплексного аудита в отношении обеих систем. В соответствии с п. 3.3. проекта, аудит (проверка) – это систематический, независимый и документированный процесс получения свидетельств аудита (проверки) и объективного их оценивания с целью установления степени выполнения согласованных критериев аудита (проверки). Критериями аудита (проверки), согласно п. 3.2., является совокупность политики, процедур или требований, которые применяются в виде ссылок.

5. Аудит предложенной политики и программ – это проверка обоснованности законодательства в области охраны окружающей среды, политики и программ перед их внедрением в практику. Если предыдущие виды аудита содержат в той или иной части оценку соответствия деятельности законодательству, политике и программам, то данный вид аудита нацелен на проверку целесообразности самого законодательства, политики и программ. Аудит предложенной политики и программ применяется в тех случаях, когда от вопроса «соответствует ли исполнение программ установленным для него требованиям законодательства?» необходим переход к вопросу «не нуждаются ли сами законодательные требования в модификации для достижения большей экономической целесообразности программы или ее улучшения в других аспектах?». [31, С. 34]

По свидетельству INTOSAI, кроме вышеуказанной классификации экологического аудита, имеется и другая, в которой выделяются:

- 1) «аудит правильности» (regularity audit), который включает в себя финансовый аудит (financial audit) и аудит соответствия (compliance audit);
- 2) «аудит исполнения» (performance audit).

Финансовый аудит проводится с целью установления, адекватно ли компания, подготовившая экологический отчет, признает, оценивает и закрепляет свои экологические затраты, обязательства (в том числе случайные) и активы.

Аналогичную проверку Дж. Бартельс называет финансовым заключением по экологическим проблемам. Такое заключение содержит оценку информации, на которой основан годовой экологический отчет аудируемого субъекта или раздел финансового отчета, посвященный экологии [35, С. 113].

Экологические отчеты представляют собой отчеты о деятельности компании в области охраны окружающей среды в течение определенного периода. Публикация экологических отчетов или их представление государственным органам является обязательным только в очень малом количестве стран (США, Швеция). В большинстве случаев отчеты представляются крупными компаниями добровольно в целях получения в той

или иной форме поддержки субъектов, заинтересованных в природоохранной деятельности компании – потребителей, инвесторов, государственных органов и т.п. [33, С. 22]

О содержании финансовой части экологического отчета можно судить по техническому докладу ЮНЕП № 24, который рекомендует компаниям отражать в добровольных экологических отчетах сведения о текущих и капитальных экологических затратах; экологических обязательствах; экономических инструментах, являющихся частью государственной экологической политики и применяемых в отношении компаний, представляющих отчеты (например, о суммах штрафов, и налогов, выплаченных компанией за отчетный период). Кроме того, в отчеты рекомендуется включать сведения об учете экологических затрат и доходов, полученных в результате проведения природоохранных мероприятий (например, от продажи отходов, от снижения уровня выбросов и сокращения платы за выбросы, от экономии природных ресурсов, энергии и т.п.), возможностях получить дополнительные доходы, а также о благотворительной деятельности, связанной с охраной окружающей среды (например, о пожертвованиях на восстановление особо охраняемых природных территорий и т.п.). [33, С. 45 – 46] Внешний аудит отчетов направлен на оценку адекватности учета всех этих показателей, которые имеют очень важное значение для инвесторов компаний, представляющих отчеты.

По свидетельству Дж. Бартельса, помимо финансового, применяется еще и экологический бухгалтерский аудит, который «представляет информацию о финансовых последствиях решений относительно резервов, инвестиций и приоритета мер, которые следует принять» [35, С. 113]. Этот вид аудита уже не привязан к экологическому отчету, а проводится по мере необходимости, в случаях принятия разного рода хозяйственных решений (приобретения или реконструкции природоохранного и технологического оборудования, внедрения новых технологий и др.).

«Аудит соответствия» проводится с целью проверки того, действительно ли аудируемый субъект осуществляет деятельность в области охраны окружающей среды в соответствии с установленными для нее обязательными требованиями.

«Аудит исполнения» проводится в следующих целях:

- 1) для проверки обоснованности показателей, представляемых аудируемыми субъектами в публичных отчетах о своей экологической деятельности;
- 2) для определения того, действительно ли экологическая деятельность проводится эффективно, экономически целесообразно и на высоком профессиональном уровне; соответствует ли она применимой государственной политике; учитываются ли при проведении указанной деятельности все объективные факторы, которые влияют на ее эффективность. [31, С. 38 – 39]

Деньга В.С., кроме аудита финансовой деятельности и аудита на соответствие, выделяет производственный экологический аудит - оценку производительности и эффективности природоохранного оборудования. [37, С. 68]

Серов Г.П. выделяет аудит соответствия деятельности предприятия экологическим требованиям, требованиям о безопасности, о защите от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (на наш взгляд, это относится к аудиту соответствия и отчасти – к производственному аудиту), а также «экологический аудит как аналог общего аудита», под которым автор подразумевает аудит расчета платежей за природопользование и «аудит обязанности предприятия возместить вред, причиненный загрязнением окружающей среды» (что, по нашему мнению, является составной частью экологического финансового аудита). [20, 530-С. 699]

Серов Г. П., кроме того, выделяет экологический аудит территории. [20, С. 57].

Следует отметить, что первые пять видов экологического аудита, описанные в данном параграфе, содержат в той или иной мере элементы финансового аудита, аудита соответствия, производственного аудита или «аудита исполнения». Объясняется это тем, что цель аудита – например, оценка эффективности программы или системы экологического менеджмента – часто требует проверки различных сторон деятельности аудируемых субъектов.

Например, в 1990 году в США был проведен аудит программы, предусмотренной статутом, направленной на обеспечение безопасности публичных запасов питьевой воды. Этот аудит включал элементы «аудита соответствия» и «аудита исполнения». Так, для того, чтобы выяснить, адекватно ли уполномоченные агентства выявляют нарушения стандартов качества воды, нужно определить степень соблюдения этих стандартов. Чтобы установить, неотвратимы ли меры ответственности, применяемые к нарушителям, необходимо проверить, правильно ли были квалифицированы правонарушения, были ли меры ответственности законны и целесообразны. Это элементы «аудита соответствия».

Вместе с тем, в ходе данного аудита проверялась надежность мер по предотвращению загрязнений воды; уровень квалификации персонала, задействованного в обслуживании систем водоснабжения; осуществление Агентством по охране окружающей среды регулярного пересмотра всей программы. А это уже элементы «аудита исполнения».

При проведении различных видов экологического аудита могут быть проверены одни и те же стороны аудируемой деятельности, однако цели и степень их изучения могут быть различными.

Так, в ходе аудита систем экологического менеджмента проверяется, осуществляет ли аудируемый субъект постоянную идентификацию экологических аспектов своей деятельности. Согласно п. 3.3. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14001 – 2000, экологический аспект (environmental aspect) – это элемент деятельности организации, ее продукции или услуг, который может взаимодействовать с окружающей средой [4]. Например, производство, связанное с выбросами вредных веществ в окружающую среду; продукция, упаковка которой может быть выброшена в окружающую среду, и т.п. Для ответа на поставленный вопрос аудитору необходимо выявить такие аспекты, проверить, как организация оценивает их важность, все ли аспекты включены в

программу управления окружающей средой, какие в отношении этих аспектов установлены целевые и плановые показатели и т.д.

В ходе финансового аудита те же аспекты – допустим, загрязняющие производства – проверяются в целях определения существующих и возможных обязательств по возмещению вреда окружающей среде, затрат на приведение указанных аспектов в соответствие с применяемыми к ним требованиями.

Таким образом, при всем многообразии видов экологического аудита, сложившихся в зарубежной и международной практике, можно выделить ряд общих для них признаков, позволяющих судить об особенностях экологического аудита в целом по сравнению с другими видами контролирующей деятельности.

1. Экологический аудит является проверкой на соответствие деятельности либо состояния окружающей среды требованиям, направленным на охрану окружающей среды.
2. Целью экологического аудита является не просто определение соответствия деятельности или состояния окружающей среды намеченным требованиям, но и выявление причин несоответствий, а также разработка рекомендаций по их преодолению. Эти рекомендации помогают аудируемому субъекту преодолеть несоответствия наиболее рациональными для них способами. В отдельных случаях добровольная организация компанией экологического аудита в отношении своей деятельности и выполнение рекомендаций аудита по устранению выявленных правонарушений является альтернативой административному или уголовному наказанию за эти правонарушения (см. подраздел 3 к настоящему разделу).
3. Экологический аудит – это независимая проверка, что, прежде всего, проявляется в его проведении субъектом, не подчиненным аудируемому субъекту (или его подразделению, в отношении которого аудит проводится по заказу руководства аудируемого субъекта): специализированной экологической аудиторской организацией, работниками аудируемого субъекта, подотчетными, как правило, только главному менеджменту (senior management) и руководству компании; специализированными органами (например, Главным бухгалтерским офисом США (United States General Accounting Office), Государственным офисом аудиторов Эстонии (Estonia's State Audit Office), Европейским Судом аудиторов (the European Court of Auditors)). [31, С. 43, 44]

Все виды экологического аудита проводятся на принципах объективности, высокой квалификации аудиторов, их надлежащей профессиональной осторожности и ответственности за достоверность своих выводов. Вместе с тем, различные виды аудита требуют определенной специализации аудиторов, и потому они действуют на основании различных мандатов (документов, подтверждающих уровень их квалификации, необходимый для проведения аудита определенного вида).

1.2 Понятие экологического аудита по законодательству Республики Казахстан: замечания и предложения.

В предыдущем подпункте мы уже отметили, что в мировой практике термином «экологический аудит» обозначается множество видов проверок, различных по субъектам, объектам, целям проведения, содержанию. Целью данного пункта является определение правового понятия «экологический аудит», приемлемого для условий Республики Казахстан.

В настоящее время законодательством РК предусмотрены оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологическая экспертиза, экологический контроль. Эти виды деятельности различаются между собой по целям, объектам, содержанию, правовому значению, но, вместе с тем, они интегрируют в единую систему охраны окружающей среды, занимая в ней свое место и обеспечивая ее динамику.

Найти свое место в этой системе должен и экологический аудит, и потому его правовое понятие обязательно должно отразить именно его видовые признаки (помимо родовых признаков, присущих экологическому аудиту и всем вышеуказанным видам деятельности).

В нормативных правовых актах и работах ученых и специалистов из бывших союзных республик определения экологического аудита в значительной степени варьируются.

Так, например, согласно статье 3 Закона Республики Эстония от 14 июня 2000 г. «О проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита», целью экологического аудита является периодическая оценка соответствия осуществлявшейся или осуществляемой деятельности требованиям правовых актов, запланированным мероприятиям в области экологической политики, систем экологического управления и экологических программ либо положениям, зафиксированным в стандартах и договорах на основании критериев, определенных клиентом, заказавшим аудит [38]. Шестаков А. С. 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 требованиям экологического законодательства, регламентирующим данный вид деятельности. [39, С. 61] В соответствии с п. 2 «Положения об экологическом аудите предприятий», утвержденного Постановлением Правительства Республики Молдова № 395, от 8 апреля 1998 г. [40], экологический аудит – это квалифицированный независимый анализ и оценка воздействия действующего предприятия на окружающую среду в целях разработки рекомендаций по уменьшению этого воздействия и охране окружающей среды. В соответствии с п. 3.1. Временного положения о системе экологического аудита в г. Москве, утвержденного Постановлением Правительства г. Москвы от 22 июля 2003 г., № 568 – ПП [41], экологический аудит – это независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований

международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности. Бринчук М. М. определяет экологический аудит как проверку и оценку состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охране окружающей среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства РФ, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем и с другими целями, предусмотренными экологическим законодательством [21, С. 402]. Серов Г. П. приводит ряд определений, разработанных в специальной литературе, международных стандартах и нормативных правовых актах РФ и субъектов федерации, а также предлагает свое определение: «экологический аудит – это засвидетельствование соответствия деятельности предприятия (хозяйствующего субъекта) требованиям законодательства об обеспечении техногенной безопасности окружающей среды и экологической безопасности предприятия, достоверности его финансовых обязательств, отчетной и учетной бухгалтерской документации о платежах за природопользование, проводимое экологической аудиторской организацией (или экологическим аудитором), с целью повышения безопасности окружающих и окружающей среды и инвестиционной безопасности предприятия» [20, С. 396-397]. С точки зрения Петровой Т. В., экологический аудит – это деятельность по объективному, независимому, профессиональному обследованию, анализу, оценке любой осуществляемой деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, с целью определения ее соответствия экологическим требованиям, выработки рекомендаций по устранению выявленных недостатков и нарушений, оптимизации природоохранной деятельности субъектов экологических отношений [23, С. 56]. Согласно статье 81 Закона РК от 15.07.97г. «Об охране окружающей среды», экологический аудит – это независимая проверка хозяйственной и иной деятельности организаций и граждан с целью соблюдения ими норм и правил охраны окружающей среды, экологических требований, включая правильность составления отчетности по использованию и воспроизводству природных ресурсов. В соответствии с п. 14 ст. 1 проекта Закона РК «Об обязательном экологическом страховании», экологический аудит – это независимая проверка хозяйственной и иной деятельности аудируемых субъектов (физических и юридических лиц), оказывающей влияние на окружающую среду, направленная на выявление и оценку экологических рисков, установление соблюдения ими норм и правил в области охраны окружающей среды, экологических требований, включая правильность составления отчетности по воспроизводству и использованию природных ресурсов; соответствия систем управления окружающей средой установленным стандартам и разработку рекомендаций по повышению уровня экологической безопасности их деятельности. [42] Наконец, по смыслу пп. 3 п. 1 ст. 6 Закона РК «Об экологической экспертизе», экологический аудит есть оценка соблюдения природопользователем требований по охране

окружающей среды и здоровья населения при осуществлении хозяйственной деятельности.

Известно, что понятие любого предмета представляет собой совокупность присущих ему признаков. Экологический аудит является одним из видов деятельности. Для разработки его понятия мы сочли удобным использовать определение деятельности, принятое в марксистской философии: «Деятельность есть совокупность (последовательность) чьих-либо действий, вызывающих изменения в окружающем мире или в самом субъекте деятельности; целенаправленное изменение окружающей действительности» [43, С. 28]. Добавим от себя, что субъект деятельности стремится максимально приблизить эти изменения к своим целям, для чего он оказывает определенное воздействие на один или несколько элементов окружающего мира или на самого себя (на свой интеллектуальный уровень, здоровье, внешний вид, физическую подготовку и т.п.). Элементы, которые субъект деятельности подвергает целенаправленному изменению, мы будем называть объектами деятельности.

Таким образом, мы могли бы определить понятие деятельности как действия определенного характера (они составляют содержание деятельности), в ходе которых субъект, осознавая определенные цели (представления о результате, которого он желает достичь) оказывает определенное воздействие на тот или иной объект. Родовое понятие «деятельность» распадается на бесконечное множество видовых. Признаки деятельности данного вида определяются признаками ее целей, субъектов, объектов и содержания.

Экологический аудит является одним из видов деятельности, и мы думаем, что его понятие должно включать признаки, относящиеся к его целям, субъектам, объектам и содержанию. Не случайно приведенные выше определения экологического аудита отражают признаки этих элементов – всех или хотя бы части из них.

Полагаем, что **содержание экологического аудита** составляют действия, направленные на познание признаков определенных объектов (т.е. проверка) в целях сравнения этих признаков с заданными критериями (т.е. оценки). Следовательно, экологический аудит, как и любой другой вид познавательной деятельности, осуществляется с целью оценки признаков познаваемого объекта, т.е. определения степени их соответствия тем или иным избранным критериям.

Сопоставление источников, процитированных в начале данного подраздела, позволяет сделать вывод о том, что экологический аудит может проводиться с одной или несколькими из следующих **целей**.

Первая цель – оценка воздействия прошлой и существующей деятельности на окружающую среду и здоровье людей (населения и персонала аудируемого предприятия). Аналогичную цель преследует ОВОС планируемой деятельности. Экологический аудит отличается от нее тем, что проводится на этапе реализации исследуемой деятельности. При этом между целями ОВОС планируемой деятельности и экологического аудита должна быть установлена определенная преемственность (см. подраздел 1.3).

Вторая цель – оценка экологического и техногенного рисков хозяйственной или иной деятельности, а также эффективности мероприятий по

управлению рисками и их соответствия определенным требованиям по обеспечению экологической и техногенной безопасности. По смыслу пп. 1 п. 4 ст. 16 Закона РК «Об экологической экспертизе», оценка экологического риска является составной частью ОВОС. С точки зрения Чепурных Н.В., оценка риска – это оценка вероятности наступления и возможных масштабов неблагоприятного события, при условии, что указанная вероятность отлична от нуля и единицы [44, С. 163]. Деньга В.С. считает, что задачами оценки и анализа рисков является: 1) выявление для каждого объекта характерных видов воздействий на окружающую среду; 2) определение размеров потенциальных зон неблагоприятного воздействия вредных веществ и энергии; 3) расчет степени аварийности объекта (вероятности возникновения инцидента) [37]. С точки зрения Хоружей Т.А., оценка риска – это научный анализ его генезиса, в том числе его выявление и определение степени опасности в конкретной ситуации [45, С. 53].

В работах Деньги В.С. и Хоружей Т.А. описано содержание оценки риска [37], [45, С. 53]. Сопоставление этих описаний позволяет сделать вывод о том, что Хоружая Т.А. трактует понятие оценки риска более широко, включая в него выявление и установление степени опасности не только при авариях или залповых выбросах, но и при регламентных ситуациях. Думаем, что автор рассматривает оценку риска как оценку последствий деятельности, необходимую для решения вопроса о допустимости этой деятельности вообще. В отличие от нее, Деньга В.С. рассматривает оценку риска, необходимую для заключения договоров экологического страхования, а страхованию подлежит интерес, который может быть нарушен в результате именно внештатной ситуации, которая по договору страхования приобретает статус страхового случая. Страховой же случай, как известно, должен обладать признаками вероятности и случайности его наступления. Или, говоря словами Н.В. Чепурных, вероятность наступления случая должна быть отличной от нуля (когда случай невозможен) и единицы (когда наступление случая неизбежно). Штатные же ситуации, приводящие к регламентным выбросам, являются неизбежными, вероятность их наступления равна единице (100%), поэтому возведение их в ранг страхового случая было бы нарушением интересов страховщиков.

Сопоставив описание оценки риска в работах указанных авторов (см. Приложение А), предлагаем сформулировать понятие оценки риска следующим образом: «Оценка риска – это выявление действительных и потенциальных вредных воздействий конкретного объекта или деятельности на окружающую среду и научный анализ их возможных последствий для окружающей среды и здоровья человека».

Выводя определение оценки риска, мы не случайно опустили термин «экологический риск», т.к. в процессе экологического аудита производится оценка не только экологического, но и техногенного риска. Так, по мнению Измалкова В.И. и Измалкова А.В., экологический и техногенный риски различаются в зависимости от вида ожидаемого ущерба, который может быть причинен в результате осуществления хозяйственной деятельности.

Техногенный риск связан с вероятностью возникновения техногенной аварии и представляет собой риск причинения непосредственного ущерба, наступающего сразу или почти сразу после аварии. Экологический риск, напротив, представляет собой риск возникновения опосредованного ущерба, возникающего через достаточно длительное время [46]. Денга В.С. выделяет прямое воздействие нежелательного инцидента (загрязнение окружающей среды, отравление людей, гибель людей, повреждение их имущества) и его отдаленные последствия (деградация экосистем, снижение урожайности, рост заболеваний, повышение смертности) [37]. Экологический риск, кроме того, связан с вероятностью наступления естественных критических состояний окружающей среды [46]. Таким образом, вероятность возникновения одной и той же техногенной аварии является составной частью как экологического, так и техногенного риска. Поэтому требования, направленные на снижение вероятности аварии, а также на предотвращение распространения ее последствий, являются одновременно требованиями по управлению и техногенным, и экологическим рисками².

В РФ в составе материалов ОВОС, представляемых на государственную экологическую экспертизу, требуется представить материалы, отражающие: перечень возможных аварий при нарушении технологического режима предприятия, при стихийных бедствиях; анализ масштабов возможных аварий; мероприятия по предотвращению аварийных ситуаций и ликвидации их последствий; оценку аварийного загрязнения атмосферного воздуха для человека и окружающей среды [47, С. 81]. Все это является элементами оценки и техногенного, и экологического рисков.

В РК в настоящее время действует инструкция по проведению ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности при разработке предплановой, предпроектной и проектной документации, утвержденная Приказом Министерства охраны окружающей среды от 28.02.04г. [48] Однако нет действующего инструктивно-методического нормативного правового акта об оценке воздействия на окружающую среду осуществляемой деятельности, которая и могла бы проводиться в рамках экологического аудита. Это очень затрудняет применение к такой оценке единообразного подхода и предъявление к ее выполнению требований, которые гарантировали бы ее минимально необходимое качество. Поэтому такой акт следовало бы принять. При этом, как пишет С.Т. Тюлеубекова (со ссылкой на Есекина Б.), в нем должен отразиться экосистемный подход к предотвращению вредных воздействий на окружающую среду [49]. Мы бы хотели особо подчеркнуть, что в этом акте следовало бы урегулировать порядок оценки экологического и техногенного рисков более подробно, чем это было сделано в действовавшей ранее Временной инструкции о порядке проведения ОВОС действующих

² П р и м е ч а н и е – Например, требования, закрепленные в Положении о декларации безопасности промышленного объекта Республики Казахстан, утвержденном Постановлением Государственного Комитета Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям от 11.09.97г., № 42; в Инструкции о порядке транспортирования, хранения и учета взрывчатых веществ в контейнерах, размещенных на открытых площадках ВМ, утвержденной Постановлением Государственного Комитета Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям от 23 июля 1997г., № 36.

предприятий (экологического аудита). Кроме того, в этом акте следовало бы сделать ссылки на нормативные правовые акты, закрепляющие требования по управлению экологическим и техногенным рисками (например, на Положение о декларации безопасности промышленного объекта Республики Казахстан, утвержденное Постановлением Государственного Комитета Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям от 11.09.97 [50]; или на Инструкцию о порядке транспортирования, хранения и учета взрывчатых веществ, размещенных на открытых площадках ВМ, утвержденную Постановлением Государственного Комитета Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям от 23.06.97г., № 36 [51]).

Третьей возможной **целью** экологического аудита является оценка страховых рисков при заключении договоров об экологическом страховании (вероятности наступления аварий, являющихся по договорам экологического страхования страховыми случаями; определения возможного ущерба в результате таких аварий). Данную цель мы выделили отдельно от оценки экологического и техногенного рисков. На наш взгляд, «страховой риск» является самостоятельной категорией, которая используется для правового регулирования всех видов страхования.

По смыслу ч. 1 ст. 832 ГК РК [52], страховой риск включает вероятность наступления страхового случая и размеры причиненных им убытков. Очевидно, что оценка страхового риска необходима для решения вопросов о целесообразности заключения договора страхования вообще, а также о размерах страховых тарифов, страховых платежей, страховой суммы. Решение этих вопросов актуально и для сторон договора об экологическом страховании, поэтому оценка страхового риска необходима и для них.

Думаем, что по своему характеру страховой риск по договору экологического страхования – это тот же техногенный или экологический риск, если он подлежит страхованию в соответствии с условиями конкретного договора страхования. Однако содержание оценки страхового риска может варьироваться в зависимости от избранного в каждом конкретном случае объекта страхования.

Так, по смыслу ст. 4 и п. 3 ст. 1 проекта Закона РК «Об обязательном экологическом страховании» [42], обязательным является страхование гражданско-правовой ответственности физических и юридических лиц, связанной с осуществлением ими экологически опасной деятельности, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц. В таком случае для определения возможных убытков от страховых случаев аудиторы должны будут использовать нормативные правовые акты, закрепляющие порядок определения вреда жизни, здоровью или имуществу (ГК, постановление Пленума Верховного суда РК от 09.07.99г., № 9 [53]). В то же время Абдраимов Б. и Жарылкасын Е. в качестве одного из возможных видов экологического страхования выделяет страхование природных объектов их собственниками либо иными титульными владельцами. Кроме того, автор упоминает о ст. 55 Указа Президента, имеющего силу закона, «О нефти», в соответствии с которой подрядчики, осуществляющие нефтяные операции, обязаны застраховать риски

ответственности, связанной с загрязнением окружающей среды, в том числе по ликвидации последствий причиненного окружающей среде ущерба [54, С. 30]. Н.В. Чепурных считает возможным отнесение к экологическому страхованию страхование рисков возникновения экологически вредных событий, которые могут повлечь экологические санкции (штрафы) органов экологического и санитарного надзора. [44, С. 162] В этих случаях при определении возможных убытков от страховых случаев аудиторы должны будут руководствоваться методиками исчисления вреда окружающей среде и природным объектам, либо, при необходимости, законодательством РК об административных правонарушениях.

Таким образом, оценка страхового риска должна рассматриваться в качестве самостоятельной цели экологического аудита, наряду с оценкой экологического и техногенного рисков. Оценка экологического и техногенного рисков может проводиться вне всякой связи с экологическим страхованием. Однако при заключении договора экологического страхования оценка экологического и техногенного рисков должна быть положена в основу оценки страхового риска. Так, например, при оценке страхового риска могут использоваться такие элементы оценки экологического и техногенного рисков, как установление на основе анализа технологической специфики объекта источников возможного вредного воздействия, видов таких воздействий, факторов риска, их количественных и качественных параметров, зон и объектов потенциального вредного воздействия, его характера и степени. Однако, в зависимости от вида экологического страхования, оценка страхового риска должна дополняться определением ущерба тому объекту, который был застрахован в каждом конкретном случае – жизни, здоровью, имуществу людей либо окружающей среде.

Четвертой возможной **целью** экологического аудита является определение и засвидетельствование соответствия деятельности аудируемого субъекта разного рода требованиям (закрепленным в законодательстве, стандартах, договорах, экологической политике, экологических программах и других источниках) в области охраны окружающей среды, а также техногенной безопасности.

Пятой целью экологического аудита может быть определение соответствия систем управления окружающей средой требованиям, предъявляемым к ним соответствующими стандартами.

Шестая возможная **цель** экологического аудита – это разработка рекомендаций по улучшению экологических аспектов деятельности аудируемого субъекта, в отношении которой был проведен аудит, с учетом экономической эффективности предлагаемых мероприятий.

Многие определения, приведенные в начале данного параграфа, включают в понятие «экологический аудит» проведение консультаций и разработку рекомендаций, направленных на достижение тех требований, соблюдение которых проверялось в ходе аудита. На практике действительно консультирование и разработка рекомендаций очень часто включаются в программу аудита, т.к. экологический аудит традиционно считается, прежде

всего, инструментом саморегулирования для природопользователей. В отличие от экологического контроля и экологической экспертизы, применение экологического аудита обеспечивается не мерами юридической ответственности, а возможностью получения преимуществ, которые способны существенно отразиться на экономическом состоянии аудируемого субъекта. Думаем, что именно поэтому Дж. Бартельс считает особенностями экологического аудита его добровольное проведение и составление внутреннего доклада, не предназначенного для публикации [35, С. 113]. В.Б. Местечкин, А.А. Попов, А.Ш. Шахбазов пишут о том, что ход аудита зависит от результатов его начального этапа. Одним из возможных вариантов развития сценария аудита может стать ситуация, когда аудиторы одновременно с проведением аудита оптимизируют систему природопользования [55, С. 154].

Однако экологический аудит может и не включать никаких консультаций.

В частности, аудит системы управления окружающей средой по ИСО 14010 – 96 (а также по ИСО/ПМС 19011) не всегда включает консультации аудитора по проведению тех или иных корректирующих действий. В соответствии с Примечанием к п. 4.7. ИСО 14010 – 96, «обычно за определение корректирующего действия, необходимого в ответ на результаты аудита, ответственность несет клиент или проверяемая организация. Однако аудитор может дать свои рекомендации в том случае, когда это заранее согласовано с клиентом». Аналогичная норма в отношении консультаций закреплена в п. 6.6.1. ИСО/ПМС 19011: «Отчет по аудиту должен включать в себя... о) рекомендации, направленные на улучшение, если это предусмотрено целями аудита». Дж. Бартельс показывает вопрос о разграничении аудита и корректирующих действий, предпринимаемых по его результатам на нескольких примерах. Аудит загрязнения почв включает предварительную инспекцию территории, предварительный отбор проб почвы, предварительное исследование территории в целях первоначальной оценки ее состояния и оценки расходов на ее оздоровление. От экологического аудита обычно отделяется детальное обследование территории, на основе которого производится выбор способа восстановительных работ, их проектирование и осуществление, хотя такие работы могут проводиться уже в ходе экологического аудита [35, С. 120-121].

Таким образом, рекомендации не являются неотъемлемой составной частью экологического аудита, и в его определении они не должны быть указаны. Но было бы целесообразно сделать в законодательном акте оговорку о том, что по соглашению между экологическим аудитором (экологической аудиторской организацией) и заказчиком в программу экологического аудита может быть включена дача консультаций и разработка рекомендаций по вопросам улучшения экологических аспектов аудируемой деятельности.

И, наконец, **седьмой** возможной целью экологического аудита является оценка правильности составления отчетности по воспроизводству и использованию природных ресурсов.

Объекты экологического аудита. Во всех вышеприведенных определениях фигурируют объекты и процессы, которые во время аудита

подвергается исследованию для целей последующей оценки (назовем их объектами экологического аудита). В процессе аудита проверяются: «организация, сооружение или объект,...экологическая обстановка», «эксплуатация объектов и деятельность», «специфическая деятельность в области окружающей среды», «окружающая среда», «организационная система, управление охраной окружающей среды, функционирование оборудования...», «хозяйственная деятельность, оказывающая влияние на окружающую среду», «деятельность и отчетность хозяйствующего субъекта», «объект», «деятельность хозяйствующих субъектов и окружающей среды», «экологически значимая деятельность», «деятельность и отчетность хозяйствующего субъекта», «действующие объекты», «хозяйственно-финансовая и иная деятельность», «деятельность предприятия (хозяйствующего субъекта)».

Составим обобщенный перечень объектов экологического аудита. При этом объектом аудита мы будем считать такой предмет или процесс, к которому могут быть предъявлены самостоятельные требования, направленные на обеспечение охраны окружающей среды.

1. Деятельность аудируемого субъекта – хозяйственная, финансовая или иная – к которой могут быть предъявлены требования, направленные на обеспечение охраны окружающей среды (экологически значимая деятельность) и техногенной безопасности.
2. Используемые аудируемым субъектом сырье, полуфабрикаты; произведенная им продукция.
3. Технологические процессы, применяемые аудируемым субъектом.
4. Системы управления окружающей средой.
5. Персонал аудируемого субъекта, подлежащий проверке на предмет достаточности уровня его подготовки для решения возложенных на него задач по охране окружающей среды и обеспечению техногенной безопасности.
6. Отчетность аудируемого субъекта по охране окружающей среды, воспроизводству и использованию природных ресурсов.
7. Имущество, в том числе недвижимое, используемое для осуществления экологически значимой деятельности, включая технологическое оборудование и объекты, направленные на снижение негативного воздействия этой деятельности на окружающую среду.
8. Природные объекты на территории, испытывающей воздействие того или иного промышленного объекта.

Поскольку общее определение экологического аудита должно быть лаконичным, мы включили в него один собирательный объект, объединяющий в себе все остальные – хозяйственную и иную деятельность аудируемого субъекта. Остальные объекты либо являются элементами аудируемой деятельности, либо отражают ее воздействие на окружающую среду (такие, например, как участки природных объектов, находящиеся в сфере воздействия аудируемой деятельности).

Понятие объекта экологического аудита имеет важное значение для правового регулирования аудиторских общественных отношений. Во-первых, проверки различных объектов могут быть различными по содержанию и потому могут потребовать различной компетентности аудиторов и соответствующей дифференциации правового регулирования проведения аудита. Примером тому является аудит систем управления окружающей средой, который требует особой компетентности аудиторов и должен проводиться в соответствии со специальными стандартами (ИСО, EMAS). Во-вторых, включение объектов в программу аудита конкретизирует обязательства исполнителя аудита перед заказчиком. Так, например, Шестаков А.С. указывает на то, что до заключения договора на проведение экологического аудита стороны определяют, будет ли проведен общий аудит или аудит по специальной территории или объектам [39, С. 63]. В-третьих, выбор объектов является обязательной составной частью процедуры экологического аудита [20, С. 511]. В отдельных случаях процесс выбора объектов требует адекватного методического руководства. Например, Деньга В.С. предлагает свои разработки, которые могли бы быть использованы в методической документации об экологическом аудите, проводимом для целей экологического страхования в топливно-энергетическом комплексе. В этих разработках автор выделяет используемые в топливно-энергетическом комплексе производственные объекты, на которых возможны аварии, виды характерных аварий, вероятность их возникновения и зоны их воздействия. [37, С. 56] Знание этого могло бы позволить аудитору правильно выделить соответствующие объекты на конкретном предприятии, включить в программу аудита все объекты, требующие обследования в целях анализа риска.

Критерии экологического аудита. Во всех определениях, приведенных в начале данного параграфа, указываются требования, степень соответствия которым должна быть установлена в ходе экологического аудита. Для обозначения таких требований ИСО/ПМС 19011-2002 вводит понятие «критерии аудита (проверки)» - «совокупность политики, процедур или требований, которые применяются в виде ссылок».

Авторы определений предлагают очень широкий спектр критериев аудита: «определенные критерии аудита», «экологические требования», «экологические цели», «экологическая политика компании», «действующее законодательство, нормативно-методические, инструктивные и регламентирующие документы в области охраны окружающей среды и природных ресурсов», «экологические нормативные акты, стандарты, сертификаты, правила, требования, постановления и предписания государственных и природоохранных органов по обеспечению экологической безопасности».

Серов Г. П. считает, что признавать критериями экологического аудита материальные нормы права некорректно. Критерием, с его точки зрения, является «решающее правило, руководствуясь которым, лицо – в данном случае экоаудитор – сделает заключение о соответствии деятельности аудируемого предприятия требованиям законодательства» [20, С. 434-435].

Вероятнее всего, автор пришел к такому выводу вследствие того, что в процессе аудита его объекты, как правило, непосредственно сравниваются с экологическими требованиями, которые закрепляются не нормативными правовыми актами, а разрешениями на природопользование, стандартами, строительными нормами и правилами и т.п. В то же время акты подобного рода санкционируются нормативными правовыми актами, закрепляющими материальные нормы экологического права. Так, например, согласно статье 72 Водного Кодекса РК от 9 июля 2003г. [56], водопользователи обязаны вести учет использования вод, выполнять в установленные сроки в полном объеме условия водопользования, определенные лицензией и (или) разрешением на специальное водопользование, а также предписания контролирующих органов. В разрешении же на специальное водопользование, выдаваемом конкретному водопользователю, указываются объем забора вод, виды и количество сбрасываемых загрязняющих веществ в год, тип контрольно-измерительной аппаратуры и многие другие требования. Понятно, что в ходе аудита будет производиться проверка непосредственно на соответствие деятельности разрешению, но соответствие или несоответствие разрешению одновременно будет означать соответствие или несоответствие Кодексу.

Кроме того, в отдельных случаях объект аудита все-таки может быть проверен на соответствие непосредственно нормам материального права. Например, согласно п. 3 ст. 66 Водного Кодекса РК, специальное водопользование осуществляется физическими и юридическими лицами на основании лицензии. Проверка наличия лицензии есть проверка соответствия объекта аудита непосредственно данной норме. В соответствии с Положением о порядке государственного учета вод и их использования, утвержденным постановлением Кабинета Министров РК от 15 февраля 1995г., № 60 [57], водопользователи обязаны вести первичный учет забираемых из водных объектов и сбрасываемых в них вод, оборудовать водозаборные и водосбросные сооружения средствами измерения расходов и уровней вод, а также устанавливать на самоизливающихся скважинах регулирующие устройства и др. Эти нормы материальны, т.к. они не устанавливают порядок или условия реализации других норм, а сами являются первичными, требующими реализации. В процессе экологического аудита его объект вполне может быть проверен на соответствие этим нормам: ведут ли водопользователи первичный учет, оборудованы ли водозаборные сооружения соответствующими средствами измерения расходов и т.п. Проверка, вероятнее всего, будет неразрывно связана с проверкой на соответствие «процессуальным» нормам или требованиям – по надлежащей ли форме ведется учет, в надлежащие ли сроки представляется государственным органам учетная документация, правильно ли выбраны, установлены и обслуживаются средства измерения расходов воды и т.д.

Таким образом, включение в число критериев аудита законодательства, в том числе закрепляющего материальные нормы права, некорректным не является, просто в процессе аудита проверка на соответствие законодательству

неразрывно связывается с проверкой на соответствие иным требованиям, направленным на реализацию требований законодательства.

Мы думаем, что обобщенный перечень критериев экологического аудита можно представить следующим образом:

1. Законодательство в области охраны окружающей среды.
2. Принятые в надлежащем порядке государственными органами акты применения права.
3. Экологическая политика аудируемого субъекта.
4. Иные требования, установленные соглашением между аудитором (аудиторской организацией) и заказчиком и связанные с состоянием окружающей среды на проверяемой территории или с экологическими аспектами деятельности аудируемого субъекта.

Субъекты экологического аудита. Особенностью экологического аудита является и круг его субъектов, хотя по данному вопросу высказываются самые различные мнения. Серов Г.П. считает, что экологический аудит должен проводиться независимыми субъектами – экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями [20, С. 396]. Шестаков А. С. отмечает, что субъектом экологического аудита является третья сторона, обычно специализированная консалтинговая фирма [39, С. 61]; согласно ряду других источников, экологический аудит может проводиться аудиторами, являющимися служащими аудируемого субъекта, государственными органами [21, С. 405], а также лицами, интересы которых затрагиваются экологически значимой деятельностью аудируемого субъекта (потребителями его продукции (п. 3.1. ИСО/ПМС 19011:2002), банками, страховыми организациями, организациями, занимающимися оказанием финансовой помощи) [35, С. 116].

По мнению Петровой Т. В., внутренний аудит (т.е. аудит, осуществляемый самими аудируемыми предприятиями, организациями, деятельность которых связана с воздействием или риском воздействия на окружающую среду) находится вне сферы законодательного регулирования [23, С. 57]. На наш взгляд, эта точка зрения верна.

Действительно, проверки, хотя по содержанию и похожие на экологический аудит, но осуществляемые самими аудируемыми субъектами, не должны находиться в сфере государственно-правового регулирования и, следовательно, охватываться правовым понятием «экологический аудит». Это понятие должно включать только проверки, проводимые независимыми экологическими аудиторами или экологическими аудиторскими организациями в порядке осуществления предпринимательской деятельности.

Известно, что всякое правовое понятие охватывает некую категорию элементов объективной действительности (лиц, событий, актов поведения и др.). С этой категорией связывается круг общественных отношений, которые подлежат урегулированию определенным образом посредством норм права. Задачей такого урегулирования является защита правомерных интересов субъектов соответствующих отношений. Актуальность правового урегулирования может быть более или менее высокой, в зависимости от риска

нарушения интересов определенных субъектов, важности интересов, количества субъектов, интересы которых подвергаются риску нарушения.

Предпринимательская деятельность по проведению экологического аудита связана с риском нарушения интересов большого количества субъектов: 1) инициаторов и заказчиков экологического аудита, которые вследствие получения в результате аудита неверной информации могут принять нецелесообразные для себя решения (например, приобрести предприятие, обремененное серьезными экологическими обязательствами, приобрести на такое предприятие право залога и т.п.); 2) аудируемых субъектов, для которых ненадлежащее проведение аудита может обернуться ухудшением деловой репутации, возникновением лишних затрат, которые можно было предотвратить; неполучением выгод, неиспользованием возможностей улучшения аудируемой деятельности; привлечением к юридической ответственности; 3) пользователей информацией аудита (прежде всего, населения, испытывающего воздействие аудируемой деятельности), которые могут получить неверное представление о нарушениях их права на благоприятную окружающую среду и возможностях защиты этого права.

Интересы указанных субъектов защищаются путем применения обязательного государственного лицензирования экологической аудиторской деятельности, аттестации экологических аудиторов (ст. 82 Закона РК «Об охране окружающей среды»), закрепления порядка проведения экологического аудита, применения юридической ответственности и ряда других мер. Таким образом законодатель создает предпосылки для объективного, высокопрофессионального и добросовестного проведения аудита.

В другом случае – когда природопользователь получает необходимую ему информацию силами своих работников и использует ее для внутренних целей – круг потенциальных пострадавших становится значительно уже. Деятельность аудиторов, являющихся работниками аудируемых субъектов, создает риск причинения вреда только их работодателям, которые, к тому же, могут успешно принимать меры для снижения уровня такого риска (проводить обучение аудиторов, применять процедуру их оценивания).

Сказанное относится также и к проведению проверок, напоминающих по содержанию экологический аудит, банками, биржами, страховыми компаниями для своих внутренних целей силами своих работников.

Банки, биржи, страховые компании проводят подобные проверки в отношении других лиц перед заключением договоров в целях установления их существующих и потенциальных экологических обязательств, а также выбора мероприятий по снижению страхового риска. В указанных случаях стороны пользуются свободой договора, и поэтому могут выдвигать друг другу любые не противоречащие законодательству условия, в том числе проведение разного рода проверок друг друга, виды этих проверок, квалификацию привлекаемых к ним субъектов, порядок их проведения. Конечно, если аналогичные процедуры, урегулированные нормами права, являются высокоэффективными, то стороны будут ориентироваться на них, но только в силу собственной воли, но не в силу законодательных требований.

Ситуация меняется, когда подобные проверки проводятся в целях предоставления полученной информации широкому кругу лиц. Такими являются проверки, проводимые в целях сертификации природопользователей на соответствие стандартам ИСО и Постановлению об ЕМАС. В данном случае использование результатов проверки затрагивает интересы не только аудируемого субъекта, но и большого количества других лиц, которым он может предъявлять полученный по результатам проверки сертификат. Поэтому проверки, проводимые работниками органов по сертификации, экологическим аудитом признаваться должны. И, следовательно, должны быть объектами регулирования законодательства Республики Казахстан об экологическом аудите и соответствующих стандартов.

Таким образом, проверки на соответствие разного рода требованиям, направленным на охрану окружающей среды, проводимые работниками в целях предоставления информации работодателю, который затем использует эту информацию для своих внутренних целей, не требуют государственно-правового регулирования и, следовательно, не должны охватываться правовым понятием «экологический аудит». Это понятие должно включать проверки, проводимые экологическими аудиторами или экологическими аудиторскими организациями в рамках своей предпринимательской деятельности.

В некоторых из вышеприведенных определений указывается на то, что экологический аудит является независимой и/или объективной проверкой. В принципе, когда речь идет о действии, контролирующем по своему характеру, независимость контролирующего субъекта от подконтрольного и объективность контроля всегда необходимы. Так, например, независимость экспертных органов и экспертов при осуществлении ими своих полномочий, объективность и научная обоснованность выводов экологической экспертизы называются в числе принципов экологической экспертизы (ст. 5 Закона РК от 18.03.97г. «Об экологической экспертизе» [58]). Эти же принципы актуальны и для экологического контроля.

При осуществлении любого действия, которое носит контролирующий характер, всегда приходится разрешать противоречие между носителями полярных интересов: чаще всего интересы природопользователя противоречат интересам граждан, испытывающих воздействие его деятельности, которые сознают реальные или мнимые основания для применения к природопользователю мер принуждения. В подобной ситуации контролирующий субъект должен быть поставлен в такое положение, в котором он был бы заинтересован в поддержке только правомерных интересов каждой из сторон. Он должен быть независимым и объективным (см. раздел 2).

Государственный экологический контроль осуществляется работниками государственных органов, государственная экологическая экспертиза, как правило, тоже. Независимость и объективность экологического контроля и экологической экспертизы обеспечиваются, главным образом, через систему назначения и увольнения руководителей государственных эколого-экспертных органов, подбор экспертов, не заинтересованных в результатах экспертизы в

каждом конкретном случае проведения экспертизы, поощрения со стороны работодателя, а также применение мер юридической ответственности.

Особенностью экологического аудита является то, что его независимость и объективность обеспечиваются осуществлением экологического аудита экологическими аудиторами или экологическими аудиторскими организациями в порядке частного предпринимательства, а также отсутствием у субъектов аудита права принимать в отношении аудируемого субъекта какие-либо меры принуждения.

Осуществление аудита в порядке частного предпринимательства влечет два очень важных, на наш взгляд, последствия. Во-первых, субъекты частного предпринимательства пользуются организационной и имущественной независимостью как от самих аудируемых субъектов, так и от лиц, использующих информацию аудита для принятия в отношении аудируемых субъектов тех или иных решений. Во-вторых, аудиторы (аудиторские организации) и аудируемые субъекты равноправны, поэтому аудиторы (аудиторские организации) не вправе применять по результатам аудита никаких мер принуждения в отношении аудируемых субъектов. Отсюда вытекает преимущественно добровольный характер аудита, его осуществление, как правило, по заказу аудируемого субъекта в целях получения объективных консультаций. Отсюда также вытекает и снижение заинтересованности аудируемого субъекта в сокрытии от аудитора недостатков своей деятельности. Даже если аудит является обязательным, а значит, составленное по его результатам заключение должно быть предъявлено уполномоченному государственному органу, аудируемый субъект, являющийся заказчиком, имеет возможность избежать ответственности путем устранения выявленных нарушений и организации нового аудита.

Поэтому мы считаем, что Серов Г.П., поступил верно, указав в своем определении экологического аудита на то, что экологический аудит осуществляется экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями.

Соотношений понятий «экологический аудит» и «экологическая аудиторская деятельность». Помимо правового понятия «экологический аудит» было бы целесообразно выделить понятие «экологическая аудиторская деятельность».

В некоторых определениях эти два понятия смешиваются. Например, согласно Приказу Госкомэкологии РФ № 181 от 30.03.98г., экологический аудит – это предпринимательская деятельность экологических аудиторов или экологических аудиторских организаций по осуществлению независимых вневедомственных проверок хозяйственной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду, и выработке рекомендаций по снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения [20, С. 61].

Другой подход – направленный на разграничение этих понятий – применен в п. 3.1. Временного положения о системе экологического аудита в г. Москве. Этот пункт закрепляет два определения – «экологический аудит» (независимая,

комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности) и «экоаудиторская деятельность» (предпринимательская деятельность, осуществляемая экоаудиторской организацией или индивидуальным экоаудитором, по независимой проверке соответствия деятельности организации требованиям законодательства и международным стандартам в области охраны окружающей среды и природопользования, обеспечения промышленной и экологической безопасности) [41].

В сфере аудита финансовой отчетности этот же подход применен в Законе РК “Об аудиторской деятельности в РК” от 20.11.98г. [59], в котором различаются аудит и аудиторская деятельность. И, наконец, такое же разграничение предлагается и Серовым Г.П., только экологическую аудиторскую деятельность он обозначил термином “экологическое аудирование” [20, С. 396]. В свое понятие экологического аудирования он включает только предпринимательскую деятельность, осуществляемую независимыми аудиторскими организациями или аудиторами-гражданами, зарегистрированными в качестве предпринимателей [20, С. 396].

Мы поддерживаем вторую точку зрения, так как считаем, что «экологический аудит» и «экологическая аудиторская деятельность» – это два самостоятельных понятия, каждое из которых имеет самостоятельное значение для выражения содержания конкретных правовых норм, и, следовательно, определения для каждой из них своего предмета и характера воздействия на него.

Понятие «экологический аудит» включает признаки, присущие каждой отдельно взятой экологической проверке. Это понятие позволяет очертить круг общественных отношений, связанных с проведением отдельно взятой экологической аудиторской проверки – с участием экологических аудиторов, экологических аудиторских организаций, аудируемого субъекта, пользователей информацией аудита, заказчика. На эти отношения должны распространяться нормы, которые реализуются в ходе конкретной проверки или непосредственно до или после нее (нормы, закрепляющие порядок проведения аудита, пределы вмешательства в действия аудитора, разрешение споров, предоставление информации и др.).

Понятие же «экологическая аудиторская деятельность» включает признаки деятельности, т.е. неопределенно большого числа экологических проверок, проводимых на основании договоров с заказчиками. В отношении экологической аудиторской деятельности применяются меры регулирования, направленные на обеспечение условий, необходимых для надлежащего проведения аудита в течение длительного времени. Поскольку оказание подобных услуг требует наличия у исполнителей специальных знаний, опыта работы, оборудования (специализированных лабораторий), это обеспечивается при лицензировании экологической аудиторской деятельности и аттестации

экологических аудиторов, осуществлении контроля за соблюдением субъектами экологической аудиторской деятельности законодательства, стандартов, норм профессиональной этики.

Понятие «экологическая аудиторская деятельность» позволяет очертить свой круг общественных отношений, в которые вступают экологические аудиторы и аудиторские организации, органы лицензирования и аттестации, органы, применяющие к экологическим аудиторам и организациям те или иные виды юридической ответственности. Нормы, регулирующие эти отношения, реализуются либо перед началом экологической аудиторской деятельности, либо в период ее осуществления, но не в ходе отдельно взятой проверки.

Место норм об экологическом аудите в системе экологического права РК.

1.3 Взаимодействие экологического аудита с системой государственного регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов

В правовой и иной специальной литературе экологический аудит часто сравнивается с другими видами проверок, имеющими сходные с ним признаки – оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологической экспертизой, экологическим контролем. Поэтому целями настоящего подпункта являются: 1) разграничение экологического аудита и указанных видов деятельности; 2) определение соотношения функций экологического аудита и указанных видов деятельности в достижении целей охраны окружающей среды.

При сравнении **экологического аудита и ОВОС** большинство авторов пишет о том, что ОВОС проводится в отношении планируемой, а экологический аудит – в отношении уже осуществляемой деятельности. Так, например, Макаров С. и Шагарова Л. считают, что «ОВОС относится к намечаемой деятельности, осуществляется инициатором деятельности; экологический аудит относится к реализуемой деятельности и реально достигнутым результатам» [15, С. 63].

Авторы «Положения об экологическом аудите предприятий», утвержденного Постановлением Правительства Республики Молдова № 395, от 8 апреля 1998г. [40], считали, что экологический аудит включает в себя оценку воздействия на окружающую среду, но воздействия именно действующего предприятия. Так, согласно п. 2 указанного Положения, «экологический аудит – это квалифицированный независимый анализ и оценка воздействия действующего предприятия на окружающую среду в целях разработки рекомендаций по уменьшению этого воздействия и охране окружающей среды». В Инструкции по проведению ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности при разработке предплановой, предпроектной и проектной документации, утвержденной Приказом Министерства охраны окружающей среды РК от 28.02.04г. [48], указывается на то, что данная Инструкция распространяется только на ОВОС намечаемой хозяйственной деятельности, а ОВОС действующих объектов осуществляется в соответствии с методическими нормативными правовыми актами об экологическом аудите. На тех же позициях стояли и разработчики Временной инструкции Министерства экологии и биоресурсов РК от 20.02.96г., о чем красноречиво свидетельствовало наименование инструкции – «О порядке проведения ОВОС действующих предприятий (экологического аудита)» [2].

Разработчики действующего ныне закона РК «Об экологической экспертизе» придерживались иной точки зрения: закон признает ОВОС процедурой, которая может осуществляться в отношении как намечаемой, так и осуществляемой деятельности. Так, в соответствии с пп.1 п.1 ст. 15 данного Закона, материалы ОВОС являются обязательной составной частью документации, представляемой заказчиком на государственную экологическую экспертизу. Это значит, что ОВОС всегда предшествует проведению государственной экологической экспертизы предприятия, сооружения или

иного объекта. Согласно п. 1 ст. 16 того же Закона, ОВОС может проводиться как в отношении проектируемых, так и в отношении действующих объектов. В соответствии с п. 9 ст. 14 Закона РК «Об экологической экспертизе», по решению контролирующих органов и местных представительных и исполнительных органов, документация по ОВОС действующих предприятий, оказывающих вредное влияние на состояние окружающей среды, подлежит обязательной государственной экологической экспертизе. Однако объясняется это тем, что в период разработки данного Закона механизм лицензирования экологического аудита, в рамках которого и должна была осуществляться ОВОС действующих предприятий, еще не был запущен, но сама ОВОС была необходима. Поэтому она и осуществлялась под названием «ОВОС действующих предприятий».

Баимбетов Н.С. и Тюлеубекова С.Ш. считают ОВОС составной частью экологической экспертизы. [49, С. 45], [60, С. 72] Думаем, что согласно действующему законодательству это так, потому что собственно экологическая экспертиза заключается в проверке правильности составления материалов ОВОС. Однако с развитием законодательства об экологическом аудите ситуация может измениться. С.Ш. Тюлеубекова, отмечая, что экологический аудит осуществляется на стадии осуществления проверяемой деятельности и предлагает принять Положение о порядке проведения ОВОС и Закон РК «Об экологическом аудите» – надо полагать, с тем, чтобы ОВОС действующих объектов проводилась в рамках экологического аудита. Целесообразность проведения ОВОС реализуемой деятельности в рамках экологического аудита подтверждается зарубежной практикой, для которой характерно поручение такой оценки именно независимым экологическим консалтинговым фирмам [47, С. 18]. Однако, на наш взгляд, ОВОС действующих объектов может осуществляться и работниками природопользователя, а значит, вне рамок экологического аудита.

Отсюда следует то, что ОВОС действующих объектов можно будет рассматривать не только в качестве неотъемлемой составной части государственной экологической экспертизы, но и просто как вид услуги. Если же эта услуга будет оказываться экологическими аудиторами или экологическими аудиторскими организациями, то она приобретет статус экологического аудита.

Хотелось бы особо подчеркнуть не просто то, что ОВОС планируемой деятельности и экологический аудит осуществляются в отношении одной и той же деятельности, но на разных ее этапах, но, прежде всего, то, что между целями двух этих видов проверок должна существовать определенная преемственность. Экологический аудит должен стать такой же неотъемлемой частью экологического сопровождения хозяйственной или иной деятельности, какими в настоящее время являются ОВОС планируемой деятельности и государственная экологическая экспертиза.

В специальной литературе выделяются понятия проектного и послепроектного экологического анализа [47, С. 18] (иногда - «проектной и послепроектной экологической экспертизы» [46, С. 49]). К проектному анализу

относятся ОВОС планируемой деятельности и государственная экологическая экспертиза, к послепроектному – экологический анализ осуществляемой деятельности, который в странах Запада получил название экологического аудита или экологического аудирования. При этом подчеркивается неразрывная связь экологического аудита с проектной частью экологического сопровождения хозяйственной деятельности. Так, например, Хоружая Т.А. отмечает, что «главной задачей послепроектной экспертизы является оценка воздействия действующих предприятий и сооружений на окружающую среду и определение степени риска для здоровья людей и качества окружающей среды (оценка последствий функционирования объекта). Тем самым осуществляется проверка соответствия параметров и характеристик работы объектов: 1) требованиям природоохранного законодательства, стандартам качества окружающей среды; 2) положениям и выводам заключения проектной экологической экспертизы» [46, С. 49].

Основываясь на этом, мы считаем, что в Казахстане экологический аудит также следует рассматривать в качестве инструмента, решающего общую с ОВОС и экологической экспертизой, задачу, но уже на новом этапе – на этапе осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Общей задачей ОВОС планируемой деятельности, экологической экспертизы и экологического аудита является, на наш взгляд, предотвращение либо сведение к минимуму негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду. Это – немаловажная часть управления качеством окружающей среды, которое Ю.С. Шемшученко справедливо назвал сердцевиной ее охраны [61]. Конечной же целью управления качеством окружающей среды является его поэтапное доведение до намеченного уровня.³

ОВОС планируемой деятельности, экологическая экспертиза и экологический аудит играют в выполнении своей общей задачи различные роли.

ОВОС планируемой деятельности и экологическая экспертиза направлены на определение допустимости реализации хозяйственной или иной деятельности, осуществляемое еще до ее начала на основе: 1) оценки ее предполагаемого экологического (пп. 1 п. 4 ст. 16 Закона РК «Об экологической экспертизе») и техногенного рисков; 2) выявления возможных изменений качества окружающей среды под влиянием экспертируемой деятельности; определение степени его соответствия правовым нормативам; 3) установление нормативов и иных правовых условий воздействия экспертируемой деятельности на качество окружающей среды и возможностей их соблюдения.

³ П р и м е ч а н и е – Многие юристы, занимавшиеся разработкой определения качества окружающей среды пытались так или иначе заложить в это понятие критерии такого состояния окружающей среды, которое является конечной целью ее охраны [54, С. 10 – 11]; [61, С 17]. Однако такое состояние окружающей среды достигается поэтапно. Так, например, Новикова Е.В. считает, что на современном этапе наиболее целесообразна разработка для каждой административно-территориальной единицы территориальной комплексной схемы охраны окружающей среды, которая предусматривала бы поэтапное достижение «конечного» состояния окружающей среды [22, С. 172].

При прогнозировании воздействий на окружающую среду и их влияний на ее качество ОВОС планируемой деятельности и экологическая экспертиза ее материалов опираются на расчетные данные.

Экологический аудит предназначен для продолжения выполнения задач ОВОС планируемой деятельности и экологической экспертизы ее материалов, но уже на следующем этапе – на этапе осуществления деятельности. Так, в ходе экологического аудита тоже проводится оценка экологического и техногенного рисков, влияния деятельности на качество окружающей среды, но при этом используются не только расчетные данные, но и результаты непосредственных наблюдений, натурных замеров, лабораторных исследований, опроса персонала аудируемого субъекта. Кроме того, как уже выше указывалось, в ходе экологического аудита проводится проверка соблюдения решений и выводов ОВОС планируемой деятельности и экологической экспертизы.

Интересно, что по свидетельству Хоружей Т.А., в зарубежных странах проведение послепроектной экспертизы (экологического аудирования) начинается после вынесения заключения государственной экологической экспертизы, но до выдачи лицензии на функционирование возведенного объекта. Для этого в ряде стран создаются специальные независимые группы экспертов, которые готовят собственные оценки вероятных последствий сооружения объектов, проводят опросы населения. Впоследствии, в период функционирования объекта, аудирование проводится в целях проверки готовности персонала решать проблемы, связанные с неполадками или авариями; оценки методов прогнозирования воздействий объекта на окружающую среду, осуществляемой путем сравнения расчетных показателей с фактическими [46, С. 49 – 51].

Преимственность экологического аудита по отношению к ОВОС планируемой деятельности и экологической экспертизе проявляется еще и в том, что в ходе экологического аудита проводится проверка соответствия расчетных данных о воздействии деятельности на окружающую среду фактическим. На этой основе, а также в результате поиска дополнительных возможностей для снижения вредных воздействий на окружающую среду нормативы воздействий (ПДВ, ПДС) могут быть подвергнуты корректировке.

Поэтому не случайно Шестаков А.С. констатирует, что «часто экологический аудит может способствовать принятию специальных новых нормативов и служить основой для установления новых правовых условий для данного конкретного объекта или вида деятельности. И то, и другое может быть только при условии согласования и утверждения предложенных изменений соответствующим компетентным органом» [39, С. 61]. Аналогичный подход использовался в свое время и в вышеупомянутой Временной инструкции Министерства экологии и биоресурсов от 20.02.96, которая отождествляла экологический аудит с оценкой воздействия действующего предприятия на окружающую среду и здоровье населения. [2] В соответствии с пунктом 2.3. Инструкции, при необходимости, в процессе аудита разработчик материалов экологического аудита был вправе вносить коррективы в состав специальных природоохранных работ (проектов норм ПДВ, ПДС, экологического паспорта),

которые в таком случае рассматривались и утверждались в составе всех материалов аудита (Инструкция предусматривала последующее утверждение материалов аудита в ходе экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз).

Теоретически нормативы воздействий на окружающую среду (ПДВ, ПДС) должны быть установлены на таком уровне, который мог бы обеспечить предотвращение нарушений нормативов качества окружающей среды. А они, в свою очередь должны закреплять такое состояние окружающей среды, которое соответствовало бы предъявляемым к ней социальным требованиям (по Ю.С. Шемшученко) [61, С. 17]. Или могло бы удовлетворять биологическим, экономическим и социально-культурным потребностям личности и общества [54, С. 9]. Или, наконец, выражаясь словами Б. Абдраимова и Е. Жарылкасына, удовлетворяло бы таким критериям, как чистота (незагрязненность), ресурсоемкость и производительная способность природных ресурсов, видовое разнообразие и эстетическое богатство, экологическая устойчивость и сохранение естественных экологических систем [54, С. 10-11].

На практике, вследствие экономических проблем, нормативы ПДК, ПДВ, ПДС часто устанавливаются гораздо более мягкие, чем это необходимо для обеспечения соответствия фактических свойств окружающей среды критериям ее качества. И те соблюдаются с большим трудом. Так, например, Новикова Е.В. отмечает, что ужесточение нормативов ПДК для атмосферного воздуха г. Алматы не имеет большого смысла, т.к. даже существующие нормативы не всегда достижимы [22, С. 172]. В Карагандинской области объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух за последние годы увеличился из-за ввода в эксплуатацию новых объектов. Намечено крайне незначительное снижение сбросов сточных вод в водоемы – на 10% в 2004 г. и на 5% в 2005 – за счет выполнения мероприятий, заложенных в нормативах ПДС сточных вод в водоемы. Это в основном мероприятия по проведению ежегодных ремонтных работ, которые позволяют достичь нормативов, заложенных проектами строительства очистных сооружений [62, С. 11].

Поэтому, как считает Новикова Е.В., для каждого административного района необходимо составление схемы комплексного использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов, которая предусматривала бы комплекс мероприятий, призванных обеспечить в будущем нормативное состояние окружающей среды [22, С. 172] (а значит, добавим от себя, соответствующее критериям ее качества).

В настоящее время, согласно п. 1.7. ГОСТ 17.2.3. 02-78. «Охрана природы. Атмосфера. Правила установления допустимых выбросов вредных веществ промышленными предприятиями», нормативы ПДВ (ВСВ) пересматриваются не реже 1 раза в 5 лет [63]. Учитывая то, что в ходе экологического аудита производится поиск дополнительных возможностей для снижения негативного воздействия на окружающую среду с учетом экономической эффективности предлагаемых мероприятий, в ходе экологического аудита действительно могут быть получены данные, необходимые для изменения указанных нормативов. Однако следует учесть то, что в настоящее время в Казахстане деятельность в

области экологического нормирования подлежит отдельному лицензированию – в соответствии с Постановлением Правительства РК «О некоторых вопросах лицензирования деятельности по природоохранному проектированию, нормированию и работам в области экологической экспертизы» от 08.10.04г. [64] Кроме того, экологическое нормирование выполняется в соответствии с отдельными методическими указаниями – Методикой расчета ПДС и ПДВ, утвержденной Приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 19.12.01г.[65] Таким образом, работы по экологическому нормированию являются самостоятельным видом услуг, требующим самостоятельного правового регулирования.

В то же время экологические аудиторы вполне могут выполнять услуги по природоохранному нормированию, т.к. они обладают достаточными для этого специальными знаниями и опытом работы. Поэтому мы считаем, что экологическим аудиторам и экологическим аудиторским организациям было бы целесообразно дозволить осуществление экологического нормирования при условии предварительного получения соответствующей лицензии. Работы по природоохранному нормированию можно было бы включать в программы проведения экологического аудита, и тогда эти работы были бы составной частью экологического аудита; однако экологические аудиторы и экологические аудиторские организации могли бы выполнять такие работы и вне зависимости от аудита, в соответствии с самостоятельными договорами.

Серов Г.П. переносит в область экологического аудита разделение аудиторских услуг на аттестуемые и неаттестуемые, принятое в сфере аудита финансовой отчетности. К аттестуемым относятся услуги, требующие представления аудиторского заключения, к неаттестуемым – не требующие такового [20, С. 397 – 398]. Во Временном положении о системе экологического аудита в г. Москве, утвержденном постановлением Правительства г. Москвы от 22.07.03г., № 568 – ПП, используется термин «сопутствующие экологическому аудиту услуги», к которым, в числе прочих, Положение относит экологическую паспортизацию, оценку воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности, разработку раздела «охрана окружающей среды» в проектной документации, разработку нормативов предельно допустимых выбросов (сбросов) (включая радиоактивные) загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитов размещения отходов, допустимых уровней воздействия на окружающую среду, обоснование лимитов природопользования, работы по экологическому мониторингу (п. 3.1.). Нам представляется, что для обозначения этих услуг более подходящим является термин «услуги, сопутствующие экологическому аудиту», т.к. он подчеркивает их самостоятельный характер (выражающийся в том, что они подлежат самостоятельному лицензированию и могут быть оказаны и без проведения экологического аудита в соответствии с самостоятельным договором) и в то же время указывает на то, что их цели и содержание связаны с целями и содержанием экологического аудита.

Теперь, определив роль экологического аудита в предотвращении и минимизации вредных воздействий на окружающую среду в сопоставлении с

ролью ОВОС планируемой деятельности и экологической экспертизы в решении данной задачи, необходимо определить механизм взаимодействия трех указанных видов деятельности. А, для этого, в свою очередь, необходимо установить основания обязательного проведения экологического аудита, как это предусмотрено статьей 82 Закона РК «Об охране окружающей среды»; закрепить правовые последствия его проведения (непроведения); предусмотреть меры стимулирования прохождения природопользователями инициативного экологического аудита.

В настоящее время предлагаются два варианта внедрения обязательного экологического аудита, и оба они касаются видов деятельности, определенных законодательством как экологически опасные. Первый вариант – введение обязательного экологического страхования гражданско-правовой ответственности субъектов, осуществляющих экологически опасные виды деятельности. Обязательное экологическое страхование предполагает, в свою очередь, проведение обязательного экологического аудита в целях оценки страхового риска. К настоящему времени разработан проект Закона РК «Об обязательном экологическом страховании». Второй вариант заключается просто в установлении для лиц, занимающихся экологически опасными видами хозяйственной деятельности, обязанности периодического проведения экологического аудита. Экологическое страхование в таком случае является добровольным, однако страховщик, будучи заинтересованным в оценке страхового риска, может потребовать от страхователя проведения экологического аудита и в противном случае отказаться от заключения с ним договора.

Нетрудно заметить, что оба указанные варианта предполагают периодическое проведение экологического аудита. Думаем, что в первом варианте, предполагающем внедрение обязательного экологического страхования, экологический аудит должен проводиться в целях оценки страхового риска, который, как известно, связан с возможностью аварийного загрязнения окружающей среды. Однако, кроме такой оценки необходим еще и постоянный пересмотр регламентного воздействия деятельности тех или иных объектов, для чего необходима периодическая полная оценка воздействия на окружающую среду. Поэтому, помимо аудита, который будет проходить в целях заключения договоров обязательного экологического страхования, необходимо, на наш взгляд, предусмотреть возможность проведения экологических аудитов, с целью полной оценки воздействия на окружающую среду.

Полагаем, что в качестве оснований для проведения обязательного экологического аудита было бы целесообразно использовать основания, закреплявшиеся ранее в п. 1.9. Временной инструкции. [2] Однако сформулировать основания следует таким образом, чтобы он позволяли назначение обязательного экологического аудита только при наличии действительных и существенных подозрений в отрицательном влиянии конкретного объекта на окружающую среду.

Мы бы предложили сформулировать основания вынесения предписаний о проведении обязательного экологического аудита следующим образом:

- 1) ухудшение в районе воздействия объекта состояния окружающей среды и наличие оснований полагать, что причиной ухудшения является деятельность объекта;
- 2) подача в центральный исполнительный орган в области охраны окружающей среды или его территориальные подразделения жалоб не менее, чем от 20 граждан, проживающих в районе воздействия объекта, на ухудшение состояния здоровья или условий проживания;
- 3) необходимость осуществления слепопроектного анализа хозяйственной деятельности в целях выполнения Республикой Казахстан международных обязательств.

Выбор первых двух оснований вытекает из сущности экологического сопровождения хозяйственной деятельности и экологического аудита как его составной части. Как уже говорилось выше, экологическое сопровождение направлено на достижение соответствия фактических свойств окружающей среды комплексу правовых нормативов, определяющих социальные требования к окружающей среде как к сфере функционирования общества. Эти требования выражаются, в частности, в отсутствии вредного влияния окружающей среды на здоровье человека, его работоспособность, самочувствие, состояние растительного и животного мира. Поэтому проявления такого влияния следует рассматривать как признаки несоответствия фактических свойств окружающей среды соответствующим правовым нормативам, что, в свою очередь, может свидетельствовать либо о нарушениях природопользователем установленных экологических требований, либо о несовершенстве самих требований. Экологический аудит является как раз тем инструментом, который способен установить не только соответствие хозяйственной деятельности определенным экологическим требованиям, но и ее вклад в снижение качества окружающей среды, и достаточность экологических требований, предъявляемых к ней для предотвращения ее негативного влияния на качество окружающей среды.

Третье основание проведения обязательного экологического аудита должно быть закреплено в законодательном акте в силу необходимости выполнения Республикой Казахстан международных обязательств в области охраны окружающей среды, в частности Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, Финляндия, 25.02.91г.), к которой РК присоединилась Законом от 21.10.00г. По ст. 7 данной Конвенции, заинтересованные стороны по просьбе одной из сторон могут предусмотреть проведение слепопроектного анализа деятельности, способной привести к трансграничному негативному воздействию на окружающую среду. Поэтому в случаях установления необходимости слепопроектного анализа той или иной деятельности по соглашению сторон Конвенции, для таких видов деятельности в законодательстве РК необходимо установить обязательное проведение экологического аудита. Кроме того, поскольку содержание слепопроектного анализа устанавливается сторонами Конвенции, в Положении об оценке воздействия на окружающую среду действующих объектов следует

указать на необходимость соблюдения в ходе аудита соглашения сторон, устанавливающее содержание слепопроектного анализа, если аудит проводится в целях его осуществления [66].

Думаем, что установление этих оснований и вынесение предписания о проведении экологического аудита и последующей государственной экологической экспертизы его материалов могло бы быть поручено тем же органам, которые в соответствии с п. 9 ст. 14 Закона РК «Об экологической экспертизе» вправе принимать решения о проведении государственной экологической экспертизы. Речь идет о контролирующих органах и местных представительных и исполнительных органах.

Второй предлагаемый нами вариант предполагает просто периодическое (допустим, 1 раз в 3 года или в 5 лет) проведение экологического аудита с целью полной ОВОС действующего объекта. В таком случае материалы аудита могли бы проходить государственную экологическую экспертизу. Страхование же гражданско-правовой ответственности было бы добровольным, и экологический аудит в целях оценки страхового риска был бы в таких случаях тоже добровольным – в целях предъявления заключения аудита потенциальному страховщику.

Таким образом, экологический аудит отличается от ОВОС планируемой деятельности по следующим признакам: 1) по этапу осуществления деятельности, на котором производятся сравниваемые нами виды проверок; 2) по кругу применяемых методов – более широким при экологическом аудите использованием наблюдений, натурных замеров, лабораторных исследований; 3) по субъектам, осуществляющим эти проверки.

От **государственной экологической экспертизы** экологический аудит отличается тем, что он носит преимущественно добровольный характер, и, что самое главное, проводится независимыми экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями.

От **общественной экологической экспертизы** экологический аудит отличается по субъектам и целям проведения. Общественная экологическая экспертиза проводится общественными объединениями, а экологический аудит, как уже было сказано, проводится независимыми экологическими аудиторами и аудиторскими организациями. Общественная экологическая экспертиза проводится в целях получения информации о воздействии того или иного объекта на окружающую среду. Будучи некоммерческим юридическим лицом, общественное объединение действует в целях дальнейшего использования полученной информации для защиты экологических прав своих членов и других граждан. В отличие от них, экологические аудиторы и экологические аудиторские организации получают информацию в целях ее последующего отчуждения и получения прибыли. Думаем, что от общественного экологического контроля экологический аудит должен отличаться по аналогичным признакам.

Экологический аудит существенно отличается и от **государственного и производственного экологического контроля**. Так, Серов Г.П. отмечает, что «задачи экологического контроля, состоящие в проверке выполнения планов и

мероприятий по охране природы, рациональному природопользованию, по соблюдению природоохранного законодательства, нормативов качества окружающей среды практически поглощаются более широкой постановкой задач экологического аудирования: засвидетельствовать соответствие деятельности предприятия требованиям законодательства не только по охране природы, но и о безопасности, о защите от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также положениям экологической политики, федеральным и региональным программам обеспечения безопасности и собственной стратегии деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта» [20, С. 310]. Петрова Т. В. пишет, что по ряду признаков внутренний экологический аудит напоминает производственный экологический контроль, однако отличается от него более универсальными целями [23, С. 57]. Данная особенность экологического аудита объясняется тем, что он изначально был разработан не государственными органами, а промышленными компаниями в целях поиска эффективных и рациональных, в том числе наименее затратных, способов решения своих экологических проблем. И если экологический контроль представляет собой проверку на соответствие определенного «необходимого минимума» требований, соблюдать который обязаны все природопользователи, то экологический аудит может включать и оценку соблюдения таких требований, которые природопользователи соблюдать не обязаны (например, стандартов ИСО 14000 при добровольной сертификации на соответствие этим стандартам). Таким образом, то, что экологический аудит является преимущественно мерой саморегулирования, информирования или помощи для природопользователя, отражается и на круге его критериев, более широком, чем при осуществлении экологического контроля.

Кроме того, экологический аудит и экологический контроль различаются по субъектам их проведения: экологический аудит проводится экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями, а экологический контроль, в зависимости от его вида, государственными органами, самими природопользователями или общественными объединениями. И, наконец, экологический аудит осуществляется в рамках экологической аудиторской деятельности, которая, как мы уже сказали, является предпринимательской. Информация, получаемая аудиторами (аудиторскими организациями), предназначена для предоставления заказчику в обмен за вознаграждение. При осуществлении же экологического контроля полученная информация используется непосредственно контролирующими субъектами для выполнения ими обязанностей, возложенных на них законодательством (если это субъекты государственного или производственного контроля) или достижения субъектами общественного контроля своих уставных целей.

Экологический аудит экологически опасных видов деятельности

В странах ближнего зарубежья проведение обязательного экологического аудита обычно предусматривается в отношении экологически опасных видов хозяйственной деятельности (видов деятельности, создающих повышенный экологический риск).

Серов Г.П. разработал обобщенные критерии отбора предприятий для проведения обязательного экологического аудита [20, С. 435]. Законодательная практика идет по пути разработки детальных перечней видов деятельности, для которых проведение экологического аудита признается обязательным.

Так, в соответствии с Законом Республики Эстония «О проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита» от 14 июня 2000 г., проведение экологического аудита обязательно, если деятельность связана с повышенным экологическим риском. Перечень таких видов деятельности закреплен в ст. 24 Закона, в п. 4 той же статьи указывается, что «министр окружающей среды устанавливает детальный перечень видов деятельности, связанных с повышенным экологическим риском, и минимальный объем деятельности, создающий названный риск» [38].

Согласно п. 7 Положения об экологическом аудите предприятий, утвержденного Постановлением Правительства Республики Молдова № 395 от 8 апреля 1998 г., обязательному экологическому аудиту подлежат а) объекты и виды деятельности, перечисленные в приложении к Закону об экологической экспертизе и оценке влияния на окружающую среду от 29 мая 1996г.; б) объекты, проектируемые и сданные в эксплуатацию без положительного заключения государственной экологической экспертизы [40].

В Республике Казахстан решить вопрос об обязательном экологическом аудите еще только предстоит. При этом следует учесть наличие уже существующих контролирующих процедур в отношении экологически опасных видов деятельности. Во-первых, экологически опасные виды хозяйственной деятельности подлежат обязательному государственному лицензированию (п. 2 ст. 21 Закона РК «Об охране окружающей среды»). Во-вторых, юридические лица и граждане, занимающиеся экологически опасными видами хозяйственной или иной деятельности, подлежат обязательному экологическому страхованию (п. 2 ст. 32 Закона «Об охране окружающей среды»). В соответствии со ст. 4 проекта Закона РК «Об обязательном экологическом страховании», обязательное экологическое страхование есть страхование гражданско-правовой ответственности, которая может наступить в связи с осуществлением деятельности, признанной Постановлением Правительства РК экологически опасной [42], [67].

Обязательное лицензирование и обязательное экологическое страхование предусматриваются в отношении одного и того же объекта – экологически опасных видов деятельности. Согласно статье 5 Проекта Закона РК «Об обязательном экологическом страховании», деятельность физических или юридических лиц, занимающихся экологически опасными видами хозяйственной деятельности, не допускается, однако никакой привязки наличия или отсутствия договора об экологическом страховании к лицензированию экологически опасных видов деятельности этот проект не содержит.

Было бы логичным поставить выдачу лицензии на осуществление того или иного экологически опасного вида деятельности в зависимость от наличия договора о страховании гражданско-правовой ответственности, которая может возникнуть в связи с осуществлением данного вида деятельности. В

промышленно развитых странах такое практикуется: там предъявление страхового полиса или иной гарантии достаточности финансовых средств для возмещения вреда третьим лицам является обязательным для получения разрешения Государственного Регулирующего органа на право осуществления деятельности, способной повлечь экологический ущерб [68, С. 4], [69, С. 178 – 179]. В правоотношении же между природопользователем-страхователем и страховщиком последний имеет право на оценку страхового риска, для чего и используется экологический аудит.

В предыдущем параграфе данной главы мы уже указали на то, что в Казахстане экологический аудит также мог бы использоваться для оценки страхового риска при заключении договоров об экологическом страховании – обязательном и добровольном. П. 2 ст. 17 проекта Закона РК «Об обязательном экологическом страховании» [42] предусматривает право страхователя «привлекать услуги экологического аудитора для оценки возможного вреда окружающей среде в результате страхового случая на своих производственных объектах». Нам, однако, представляется, что в законе «Об обязательном экологическом страховании» должно быть закреплено не «право страхователя применять услуги экологических аудиторов», а право страховщика на оценку страхового риска при заключении договора обязательного экологического страхования. Страховщик должен иметь право использовать в этих целях услуги экологических аудиторов (экологических аудиторских организаций) или требовать проведения экологического аудита от страхователя.

Мы считаем необходимым наделение таким правом страховщика в силу особенностей правового регулирования обязательного страхования, сложившихся в Казахстане.

В Казахстане обязательное экологическое страхование, как и любой другой вид обязательного страхования, должно находиться в сфере действия гражданского законодательства. В соответствии с пунктами 4 и 5 ст. 806 ГК РК, при обязательном страховании заключение договора страхования является обязательным как для страховщика, так и для страхователя на условиях, предписанных законодательными актами. Таким образом, указанные нормы содержат ограничение для обоих контрагентов свободы договора, сущностью которой является возможность субъекта выбирать для себя контрагента, предлагающего наиболее выгодные условия договора. Думаем, что лишение контрагентов такой возможности может повлечь ущемление интересов одного из них в пользу другого. Поэтому ограничение субъектов в свободе договора всегда должно сопровождаться определением на уровне законодательного акта условий договора, учитывающих правомерные интересы каждого из контрагентов.

Статья 833 ГК предусматривает для страховщика право на оценку страхового риска; по смыслу данной статьи, это право предоставлено страховщикам по договору как обязательного, так и добровольного страхования. Представляется, что для страховщика по договору обязательного страхования это право приобретает особую актуальность, т.к. страховщику, который не вправе отказаться от заключения договора, нужно иметь

возможность хотя бы потребовать от страхователя обеспечения приемлемого уровня страхового риска.

Сказанное в полной мере относится и к обязательному экологическому страхованию. Страховщик по данному виду страхования также должен иметь право на оценку страхового риска, однако такое право ни действующим законодательством, ни вышеупомянутым законопроектом не предусмотрено. Действие статьи 833 ГК на данные правоотношения распространить нельзя, т.к. она предусматривает оценку страхового риска путем осмотра страхуемого имущества, экспертного определения его стоимости или обследования страхуемого лица для оценки фактического состояния его здоровья. Между тем страховой риск по договорам экологического страхования оценивается по совершенно иной, специфичной методике, включающей анализ технологической специфики оборудования, используемого при осуществлении экологически опасной деятельности, характеристику опасных воздействий, расчет распространения трансформаций исходных факторов опасности в окружающей среде с учетом ее природно-климатической и географической специфики и т.д. [37, С. 68], [46, С. 54-55], [70, С. 214-217].

Думаем, что при закреплении правовой нормы о праве страховщика на оценку страхового риска следует учитывать то, что экологический аудит является весьма дорогостоящей процедурой, поэтому страховщик должен иметь возможность сделать оценку не только через экологический аудит, но и иными способами, например, через своих специально подготовленных для этого работников. Применение экологического аудита, таким образом, должно стать правом, а не обязанностью страховщика.

Заметим попутно, что п. 2 статьи 17 проекта закона РК «Об обязательном экологическом страховании» предусматривает применение экологического аудита не для полной оценки страхового риска, а лишь для ее отдельной составной части – оценки возможного вреда окружающей среде в результате наступления страхового случая (оценка же вероятности возникновения страхового случая в проекта не упоминается). Думаем, что это является существенным недостатком данной нормы, т.к. оценка вероятности возникновения страхового случая, пожалуй, даже более важна, чем оценка его последствий, ведь страховщик (а также потенциальные потерпевшие) заинтересован, прежде всего, в том, чтобы страховой случай вообще не наступил.

Норму же п. 1 данной статьи мы, наоборот, приветствуем, т.к. она предусматривает возможность применения экологического аудита «в целях оценки вреда, нанесенного окружающей среде в результате аварийного загрязнения окружающей среды, а также требуемых расходов на проведение мероприятий по ликвидации последствий вреда и восстановлению состояния окружающей среды, предшествовавшего ее аварийному загрязнению». Данная норма даст возможность страхователю исполнить свою обязанность, предусмотренную п. 4 ст. 817 ГК РК – доказать убытки, причиненные страховым случаем.

Учитывая сказанное, мы предлагаем изложить пункты 1, 2 и 3 статьи 17 проекта Закона РК «Об обязательном экологическом страховании» в следующей редакции.

Статья 17. Оценка страхового риска.

- 1. До заключения договора обязательного экологического страхования страховщик вправе провести экологический аудит в целях оценки вероятности возникновения страхового случая и размеров возможного вреда от него жизни, здоровью и (или) имуществу потерпевших (страхового риска) либо потребовать проведения экологического аудита с той же целью от страхователя.*
- 2. Методика проведения экологического аудита с целью оценки страхового риска утверждается Правительством.*
- 3. Экологический аудит может включать разработку рекомендаций в целях снижения страхового риска.*

Страхователь обязан соблюдать требования нормативных правовых актов, нормативов, стандартов, разрешений государственных органов, направленных на предупреждение аварийных загрязнений окружающей среды и минимизацию их последствий. Дополнительные обязанности страхователя по проведению мероприятий, направленных на предотвращение таких загрязнений и минимизацию их последствий (в том числе рекомендованных по результатам экологического аудита) могут быть предусмотрены соглашением между страхователем и страховщиком.

Пункты 2,3 и 4 данной статьи в ее существующей редакции предлагаем считать соответственно пунктами 4,5 и 6.

Согласно упомянутому нами в подразделе 1.2 Закону Республики Эстония «О проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита» от 14 июня 2000 г.[38], экологический аудит – аудит систем управления окружающей средой – проводить в отношении деятельности, связанной с повышенным экологическим риском, необходимо не реже одного раза в три года. Обязанность проведения оценки экологических воздействий (обязательной процедуры, предшествующей началу деятельности, способной оказать так называемые существенные экологические воздействия) или экологического аудита обеспечивается применением административной ответственности: в соответствии со ст. 32¹ Закона, игнорирование требования о проведении оценки экологических воздействий или экологического аудита наказывается штрафом. Кроме того, штраф предусмотрен также и за «несообщение клиентом аудита – юридическим лицом Министерству окружающей среды об обстоятельствах, обнаруженных в ходе проведения экологического аудита и представляющих опасность для здоровья людей или окружающей среды, либо непринятие мер по ликвидации опасности».

В Казахстане, если будет создан и запущен механизм обязательного экологического страхования, необходимость в административной ответственности за непроведение экологического аудита не возникнет. Без

заключения договора об обязательном экологическом страховании станет невозможным лицензирование экологически опасной деятельности, а за осуществление деятельности без получения обязательной лицензии административная ответственность уже предусмотрена отдельно. Введение норм, подобных тем, что закреплены в Законе Эстонии, станет необходимым только в том случае, если Закон «Об обязательном экологическом страховании» по каким-либо причинам не будет принят.

Следует отметить и то, что необходимость во введении обязательного экологического аудита при переходе права собственности на предприятие, предназначенное для осуществления экологически опасной деятельности, также отпадет. Если Закон «Об обязательном экологическом страховании» будет принят, то для субъектов, которые уже осуществляют экологически опасные виды деятельности, наверняка будет установлен срок для заключения договоров об обязательном экологическом страховании (хотя пока подобных норм в проекте Закона нет). Если договоры купли-продажи предприятий будут совершаться в течение этого срока, то обязанность заключения договора обязательного экологического страхования будет возложена на покупателя, если продавец не сделает этого на момент перехода права собственности на объект к покупателю. В случаях же совершения договоров по истечении такого срока покупатель, по смыслу п. 2 ст. 119 ГК, должен стать правопреемником прав и обязанностей по договору обязательного экологического страхования, и на основании этого договора получить лицензию на право осуществления экологически опасной деятельности, для которой было приобретено предприятие. Затем, по истечении срока действия договора (или по прекращении договора по иным основаниям), при заключении нового договора покупатель будет действовать во исполнение обязанности, необходимость установления которой мы уже упомянули – провести по требованию предполагаемого страховщика экологический аудит в целях оценки страхового риска.

Если же продавец по истечении срока, установленного для заключения договора обязательного экологического страхования, не выполнит этой обязанности, то его лицензия будет отозвана и он будет вынужден прекратить экологически опасную деятельность. Покупатель, приобретя указанное имущество, должен будет получить на эту деятельность лицензию на свое имя, а для этого – заключить договор обязательного экологического страхования и заказать экологический аудит в целях оценки страхового риска.

Развитие инициативного экологического аудита. Итак, обязательный экологический аудит, возможно, будет проводиться по решению центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды либо по требованию страховщика при заключении договора обязательного экологического страхования. По общему же правилу экологический аудит должен быть инициативным.

Однако зарубежный опыт показал, что для распространения инициативного экологического аудита провозглашения права на его проведение оказалось

недостаточно. Со стороны государства понадобились дополнительные стимулы. Показательным с этой точки зрения является опыт штата Мичиган, США.

В соответствии с Актом штата Мичиган о защите окружающей среды и природных ресурсов, № 415, 1994г., экологический аудит является исключительно добровольной и внутренней проверкой. Аудируемый субъект может заявить о своем намерении провести экологический аудит. Акт устанавливает максимальный срок проведения аудита – 6 месяцев – который, однако, может быть продлен по разумным основаниям. Экологический отчет, вынесенный по результатам аудита, в том числе документы, поддерживающие полученные выводы, получает иммунитет от раскрытия, если аудируемый субъект: 1) добровольно раскроет информацию о выявленных нарушениях экологических требований соответствующему агентству штата или местному агентству; 2) в течение разумного срока, но не превышающего трех лет, аудируемый субъект предпримет корректирующие действия по устранению указанных нарушений. Контроль за выполнением таких действий осуществляет соответствующий департамент.

Иммунитет отчета от раскрытия означает, что лицо, проводившее экологический аудит, а также лицо, которому результаты аудита были раскрыты, не может быть принуждено к передаче информации, полученной в ходе аудита, другим лицам, в том числе в качестве доказательств в гражданском или уголовном процессе. Кроме того, аудируемый субъект пользуется иммунитетом от гражданской и административной ответственности на правонарушения, которые добровольно были раскрыты соответствующему агентству и устранены с соблюдением вышеуказанных условий. [71]

Серов Г.П. свидетельствует о том, что согласно Закону США о защите окружающей среды от загрязнения (Pollution Prosecution Act, 1990), нарушения, выявленные добровольно или исправленные благодаря программе экологического аудита, не являются составом административного или уголовного преступления [20, С. 60].

Между тем, уголовная ответственность за экологические преступления в США достаточно сурова. В этой стране, например, имели место случаи, когда общий срок заключения составлял для отдельных подсудимых по судебным делам, относящимся к экологии, до 90 лет, а уровень штрафа – до 100 тыс. долларов. С 1983 по 1986 гг. в судах США было рассмотрено 249 персональных дел по обвинению представителей компании в нарушении экологического законодательства. В результате 207 человек были признаны виновными или осуждены (в том числе, к различным срокам тюремного заключения), более половины из них были директорами, президентами или вице-президентами корпораций [1, С. 192 – 203]. Поэтому освобождение природопользователей, которые проводят в отношении своей деятельности экологический аудит, от уголовной ответственности за добровольно выявленные в его результате экологические преступления, являются в США мощным стимулом для применения экологического аудита.

Думаем, что аналогичные механизмы могут быть созданы и в Казахстане. Однако при этом, на наш взгляд, следует учесть то, что уголовная ответственность за экологические преступления, связанные с осуществлением производственно-хозяйственной деятельности практически не применяется.

Так, Толебай Кожан, судья Верховного Суда РК, пишет, что ежегодно судами РК рассматриваются 500 – 850 уголовных и более 370000 административных дел по экологическим правонарушениям. В основном рассматриваются дела о таких нарушениях, как незаконная добыча рыбы, морского зверя и других водных животных, а также растений; незаконная порубка деревьев и кустарников; незаконное обращение с редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных и растений; уничтожение и повреждение лесов. Автор констатирует тот факт, что из 18 составов экологических преступлений, предусмотренных УК РК, в судебной практике наблюдается рассмотрение не более пяти [72, С. 5-6], и среди них (добавим от себя) нет тех, которые включают нарушения экологических требований при осуществлении производственно-хозяйственной деятельности.

Понятно, что в такой ситуации установление иммунитета от уголовной ответственности не имеет смысла – нет смысла освобождать нарушителя от меры ответственности, которая и без того не применяется. Кроме того, среди всех правонарушений преступление, как известно, выделяется повышенной общественной опасностью. Вред, причиненный экологическим преступлением, может быть не только существенным, но и необратимым, что придает особую важность не столько ответственности за него, сколько его предотвращению. Мы считаем, что именно на предотвращение вреда должен быть направлен иммунитет от ответственности природопользователей, добровольно раскрывших по результатам экологического аудита сведения о совершенных ими правонарушениях. И поэтому предлагаем предусмотреть в казахстанском законодательстве иммунитет не от уголовной, а от административной ответственности. Природопользователь, заказавший экологический аудит и добровольно сообщивший уполномоченному государственному органу о выявленных по его результатам правонарушениях, может быть, на наш взгляд, освобожден от административной ответственности, если он составит и выполнит программу по устранению указанных нарушений и их последствий.

Тем самым данный природопользователь устранит условия для совершения преступления. Таким образом, он добьется освобождения от ответственности за менее опасное правонарушение, но устранит возможные причины совершения более опасного (экологического преступления), и это, на наш взгляд, будет целесообразно. Однако в тех случаях, когда экологическое преступление будет уже совершено, то иммунитет от ответственности за него станет бесполезен, т.к. он уже утратит свою превентивную функцию и попросту позволит виновным избежать ответственности.

С учетом вышеизложенного мы бы предложили закрепить в казахстанском законодательстве следующие механизмы реализации иммунитета от административной ответственности.

Первый предлагаемый нами механизм мог бы работать в тех случаях, когда вред от деятельности природопользователя еще не нанесен. Проведение экологического аудита помогло бы выявить скрытые причины, которые в будущем способны привести к причинению вреда, и предотвратить их.

1. Природопользователь заявляет центральному исполнительному органу области охраны окружающей среды (далее – Центральный исполнительный орган) о своем намерении провести экологический аудит на соответствие экологическим требованиям. В законодательном акте нужно установить максимальный срок проведения аудита.

2. Государственный экологический контроль в отношении данного природопользователя проводится, как обычно, однако при этом приостанавливаются: применение мер административной ответственности; ограничение и приостановление хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением экологических требований; прекращение финансирования объектов, эксплуатируемых с нарушением экологических требований – меры, предусмотренные пунктом 2 ст. 77 Закона «Об охране окружающей среды». Применение этих мер приостанавливается с момента заявления природопользователем о проведении экологического аудита.

3. Заключение аудита и программа, разработанная по его результатам, направляются в Центральный исполнительный орган. Программа проходит согласование в этом органе. Последний вправе требовать включения в программу мероприятий, направленных на устранение нарушений, не учтенных в программе или обеспеченных ею недостаточно эффективно. Центральный исполнительный орган и аудируемый субъект согласуют сроки выполнения программы. Центральный исполнительный орган осуществляет контроль за выполнением программы в процессе государственного экологического контроля.

4. Аудируемый субъект, своевременно и полностью выполнивший программу, разработанную по результатам экологического аудита, не может быть подвергнут вышеупомянутым мерам, предусмотренным в п. 2 ст. 77 Закона «Об охране окружающей среды». В отношении такого природопользователя не может быть установлен и запрет на осуществление его деятельности по основаниям, предусмотренным п. 1 ст. 918 ГК, в соответствии с которым опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении действий, создающих такую опасность. И наоборот, в случае невыполнения, неполного или несвоевременного выполнения программы к природопользователю должны быть применены приостановленные меры воздействия – за те нарушения, в отношении которых программа была не выполнена или выполнена несвоевременно.

Второй механизм, который мы предлагаем, на наш взгляд, было бы целесообразно связать с п. 2 ст. 918 ГК РК («Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения

вреда, прекратить соответствующую деятельность»). В отличие от предыдущего, данный механизм мог бы применяться в тех случаях, когда вред окружающей среде, гражданам и организациям уже причинен, и, помимо решения вопроса о возмещении вреда, решается также вопрос и о прекращении соответствующей деятельности. Можно было бы предоставить суду право по заявлению природопользователя-ответчика дозволить ему продолжение деятельности, но обязать его при этом внедрить систему управления окружающей средой, например, по стандарту ИСО 14001, которая, как известно, предполагает систематическое проведение ее аудитов.

В соответствии с абзацем 2 п. 2 ст. 918 ГК РК, суд может отказать в иске о прекращении деятельности, причинившей вред, если ее прекращение противоречит общественным интересам. Можно предоставить суду право, отказывая в иске по данному основанию, обязать природопользователя внедрить систему управления окружающей средой.

Аналогичный подход был применен в 1998 г. в США, когда Агентство по защите окружающей среды и горно-металлургическая компания ASARCO пришли к соглашению о том, что компании будет выдан декрет о разрешении на землепользование, составной частью которого станет обязательство компании внедрить системы экологического менеджмента во всех своих 38 подразделениях, постоянно улучшать эти системы, выявлять и устранять причины существующих нарушений экологических требований. [28, С. 183 – 184]

И, наконец, третий механизм, который хотелось бы предложить, заключается в следующем. Природопользователь внедряет систему управления окружающей средой по ИСО 14001 или EMAS. Органы государственного экологического контроля выявляют правонарушения, однако они не применяют административную ответственность и не предъявляют иски в суд о приостановлении деятельности природопользователя, который получил сертификат системы или добросовестно занимается ее внедрением, если в программе природопользователя намечены мероприятия по устранению обнаруженного правонарушения. Аудируемый субъект может предъявить контролирующему государственному органу свою программу и доказательства того, что она надлежащим образом выполняется.

Мы полагаем, что внедрение природопользователями систем управления окружающей средой может стать весьма эффективной мерой предотвращения серьезных экологических правонарушений, которые в настоящее время в Казахстане весьма распространены. Так, например, в 2001 – 2003 г.г. за загрязнение Каспия нефтепродуктами и превышение ПДК в сточных водах компании «Аджип ККО» было предъявлено претензий на 2.756.000 тенге, штрафов – на 371.600.000 тенге. На производственный филиал «Эмбаунайгаз» за 2001 – 2004 годы наложено штрафов на 3.950.000 тенге; взыскано по претензиям 6.165.000 тенге, в основном – за загрязнение земли нефтепродуктами [73]. ОАО «СНПС-Актобемунайгаз» допустило аварийный сброс нефтепродуктов, что привело к загрязнению поверхностных вод на территории, прилегающей к реке Темир, и, кроме того, допустило аварийную

утечку нефти, в результате которой образовалась пленка площадью 2252 кв.м. [74].

Специалисты органов государственного контроля в области охраны окружающей среды отмечают, что в целях предупреждения экологических правонарушений, совершаемых недропользователями, необходимо совершенствование экологического мониторинга, сбора и распространения экологической информации, обеспечения доступа к ней для общественности [73]. В то же время производственный мониторинг, сбор и обновление экологической информации (зарегистрированные данные), подготовленность к аварийным ситуациям и реагирование на них, процедуры выявления несоответствий и смягчения любых причиненных воздействий на окружающую среду, а также периодические экологические аудиты являются обязательными элементами систем управления окружающей средой по стандартам ИСО серии 14000 (п.п. 4.4.7, 4.5.1., 4.5.2., 4.5.3.СТ РК ГОСТ Р ИСО 14001 – 2000). Аналогичные элементы создаются и в составе систем экологического менеджмента, предусмотренных EMAS [18, С. 85]. Поэтому мы считаем, что внедрение природопользователями систем управления окружающей средой и постоянное поддержание сертификатов на них должно привести к постепенному устранению причин совершения экологических правонарушений.

Примечательно то, что в США одним из факторов, способствовавших активизации поддержки государством внедрения систем управления окружающей средой стал анализ причин совершения экологических правонарушений, проводимый Национальным Центром исследований в области охраны окружающей среды (National Environmental Investigation Center, NEIC) , действующим в системе Агентства по защите окружающей среды (EPA). Центр, проводя расследования экологических правонарушений, одновременно занимался и анализом их причин, в числе которых оказались и определенные недостатки систем экологического менеджмента, функционировавших в компаниях-нарушителях.[28, С. 183]

Кроме того, сертификат системы управления окружающей средой по ИСО 14001 и регистрация по EMAS создают для природопользователя определенные преимущества в конкуренции, особенно на мировом рынке, который в настоящее время предъявляет к системам менеджмента весьма жесткие требования.

Таким образом, внедрение системы управления окружающей средой, сертифицированной в соответствии с ИСО 14001 или зарегистрированной по EMAS, позволяет природопользователю, во-первых, своевременно предотвращать совершение экологических правонарушений путем выявления и устранения их причин, а во-вторых, поддерживать и укреплять свои позиции на мировом рынке. Освобождение от административной ответственности, связанное с внедрением указанных систем, могло бы быть выгодно для природопользователя и привести к постепенному, но неуклонному снижению вредного воздействия его деятельности на окружающую среду.

Проведение экологического аудита при приватизации государственного имущества. В литературе встречаются рекомендации, касающиеся использования экологического аудита при приватизации государственного имущества [75, С. 13].

В настоящее время в Казахстане учет экологического фактора при приватизации государственного имущества регулируется статьей 51 Закона «Об охране окружающей среды» и ст. ст. 13 и 23 Указа Президента РК, имеющего силу закона, «О приватизации». [76]

Анализ норм этих статей показывает, что государство, выступая продавцом, при учете экологического фактора выполняет две функции: во-первых, создание условий для привлечения покупателей, а для этого – предотвращение возложения на них чрезмерных затрат. Во-вторых, обеспечение соблюдения экологических требований, поскольку продавец – государство – выступает одновременно и гарантом правомерности последующего использования приватизированного имущества. Для выполнения этих функций продавец берет на себя оценку экологического состояния приватизируемого имущества и соблюдения экологических требований (ст. 51 Закона «Об охране окружающей среды»), ответственность за ущерб окружающей среде и здоровью населения, причиненный до перехода права собственности на приватизируемое имущество, экологические риски (п.п. 1 и 2 ст. 23 Указа «О приватизации» [76]). Возложение на того или иного субъекта экологических рисков означает возложение на него, во-первых, бремени затрат, направленных на снижение этих рисков; во-вторых, обязанности возмещения вреда, если неблагоприятное событие все же произошло. Из п. 3 ст. 51 Закона «Об охране окружающей среды» следует, что при приватизации бремя затрат на снижение экологических рисков возлагается, по общему правилу, на продавца. И в этой связи покупателю очень выгодно право, предоставленное ему п. 2 ст. 18 и п. 4 ст. 13 Указа «О приватизации» – до заключения договора купли-продажи проверить экологическое состояние приватизируемого объекта. В результате проверки покупатель может выявить нарушения экологических требований, увеличивающие экологические риски использования предприятия, и поставить перед продавцом вопрос об их устранении. А для этого может быть использован экологический аудит.

Специалисты отмечают, что кроме решения вопросов распределения рисков и ответственности, проведение при приватизации экологического аудита могло бы стать основой для последующего экологического оздоровления, сопряженного с проведением экономических преобразований. С. Макаров, Л. Шагарова предлагают разработать ряд специальных программ экологического аудита, направленных на решение различных задач. По их мнению, программы экологического аудита, проводимого при приватизации, должны определять порядок экспресс-оценки экологической безопасности приватизируемых предприятий, эколого-экономической экспертизы приватизируемых предприятий; экологический аудит может стать информационной основой для образования и использования средств фонда экологической санации приватизируемых предприятий, являющихся источниками повышенной

опасности [75, С. 13]. Т. Гончарук и Т. Семененко отмечают, что в условиях Украины затраты на планомерные эколого-экономические преобразования приводят к изменению стоимости приватизируемого предприятия менее, чем на 1%. И это – результат расчетов по конкретным промышленным предприятиям различных регионов Украины [77], [78].

Поэтому для покупателей необходимо закрепить в законодательстве право проведения до приватизации экологического аудита с целью оценки существующих экологических рисков и выявления нарушений экологических требований, повышающих эти риски, а также установления вреда, который на момент приватизации уже был причинен деятельностью приватизируемого предприятия. Думаем, что, кроме того, государственному органу, действующему от имени продавца можно было бы предоставить право использовать услуги экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций для проведения экологической проверки, предусмотренной п. 2 ст. 51 Закона «Об охране окружающей среды». Для этих целей можно было бы действительно разработать и использовать порядок экспресс-оценки приватизируемых предприятий, как предлагают С. Макаров, Л. Шагарова. Кроме того, продавцу можно было бы вменить в обязанность проведение эколого-экономического аудита в случае приватизации объектов, предназначенных для экологически опасных видов деятельности, с целью получения рекомендаций, касающихся эколого-экономического оздоровления объекта и разработки соответствующих условий договора-купли продажи с покупателем.

Правовые условия участия экологических аудиторов в проведении экологических и судебных экспертиз

Проект Закона РК «Об обязательном экологическом страховании» допускает привлечение государственными органами экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций на договорной основе к проведению проверок за соблюдением страхователями экологических требований. Законодательством РФ в ряде случаев тоже признается возможным привлечение экологических аудиторов на договорной основе к выполнению отдельных функций государственных органов. Например, согласно Положению о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998г., главные и старшие государственные инспекторы в области охраны недр вправе привлекать в установленном порядке аудиторские организации для проверки деятельности пользователей недр [20, С. 439]. В настоящее время в РК такое не представляется возможным в силу того, что органам государственного экологического контроля запрещено заключение с субъектами предпринимательства договоров на предмет выполнения функций указанных органов. Так, в соответствии с п. 9 Положения о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 ноября 1999 года N 1693, министерству запрещается вступать в договорные отношения с субъектами предпринимательства на предмет

выполнения обязанностей, являющихся функциями Министерства [79]. Аналогичные запреты установлены и для других центральных исполнительных органов, специально уполномоченных в области охраны окружающей среды.

В этой связи мы бы хотели выяснить, какой из этих двух подходов более обоснован теоретически и более оправдан практически.

Полагаем, что целью запрета для государственных органов на заключение договоров с субъектами предпринимательства на предмет выполнения функций этих органов является обеспечение возложения функций и задач государственной власти на народ РК или на государственные органы.

В Республике Казахстан единственным источником государственной власти признается народ Республики Казахстан (ст. 3 Конституции РК [80]). Государственные органы, и только они, выступают официальными представителями народа, которым он делегирует осуществление своей власти. Осуществление государственной власти должно соответствовать интересам народа, поэтому для государственных органов устанавливается особый порядок формирования и особые условия осуществления деятельности, нацеленные на обеспечение адекватности выражения интересов народа и эффективности их реализации.

Эти гарантии могут быть установлены и приведены в действие только в отношении конкретно определенных государственных органов, поэтому Конституция Республики Казахстан не допускает присвоения государственной власти иными субъектами. А вышеупомянутый запрет для государственных органов на заключение договоров с предпринимателями на предмет выполнения функций этих органов обеспечивает недопущение передачи государственной власти другим субъектам самими государственными органами.

От имени государственных органов функции и задачи государственной власти осуществляют государственные служащие. Они являются работниками этих органов, занимают в них должности, связанные с исполнением функций и задач государственной власти, и реализуют соответствующие этим должностям полномочия на профессиональной основе (абз. 5 ст. 1, п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона РК от 23 июля 1999г. «О государственной службе» [81]). Таким образом, эффективное выполнение функций и задач государственной власти складывается из эффективной организации и функционирования государственных органов, которое, в свою очередь, зависит от эффективности выполнения государственной службы.

В РФ на эффективность государственной службы, направлен, в частности, проводимый в законодательстве этого государства принцип социальной и правовой защищенности государственных служащих, одним из элементов которого является обеспечение служебной перспективы. Обеспечение служебной перспективы включает в себя стабильность служебных отношений, повышение зарплаты в связи с повышением уровня квалификации, повышение служащего в звании или категории, предоставление льгот за длительную службу, продвижение по службе [82, С. 18].

Принцип стабильности служебных отношений подразумевает долговременность их существования – на основе постоянного или долгосрочного временного трудового договора. И все перечисленные выше меры направлены на создание у служащего заинтересованности в сохранении служебных отношений на продолжительный срок.

Закон РК от 23.07.99г. «О государственной службе» также закрепляет принципы государственной службы, направленные в конечном итоге на обеспечение эффективности деятельности государственных органов в целом, такие, как принцип профессионализма и компетентности государственных служащих, их подотчетности, подконтрольности, правовой и социальной защищенности, непрерывности повышения их квалификации и другие.

Понятно, что лица, не являющиеся государственными служащими, находятся вне сферы действия этих гарантий, чем и обусловлен запрет для специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды на передачу своих функций субъектам предпринимательской деятельности.

Мы все-таки думаем, что этот запрет должен рассматриваться в качестве общего правила, из которого, однако, возможны исключения. Одно такое исключение предусмотрено Законом РК «Об экологической экспертизе» от 18.03.97г., в соответствии со статьей 17 которого, государственный эколого-экспертный орган вправе привлекать к проведению экспертизы высококвалифицированных отечественных и зарубежных специалистов [58]. Это дает возможность использовать в процессе экспертизы имеющиеся у них знания и навыки, которыми штатные эксперты могут не обладать.

То же самое можно сказать и об экологических аудиторах. И отечественные, и зарубежные аудиторы будут обладать весьма высокой квалификацией – в силу осуществления ими своей деятельности в условиях конкуренции на рынке, а потому их знания и навыки могут пригодиться и государственным органам. Поэтому мы считаем привлечение специально уполномоченными государственными органами экологических аудиторов и аудиторских организаций к проверкам соблюдения страхователями экологических требований вполне оправданным.

Действующее законодательство РК допускает привлечение экологических аудиторов к проведению экологической экспертизы, а также судебных экспертиз в гражданском и уголовном процессе. Представляется, однако, что в таких случаях речь идет не об экологическом аудите, а о соответствующем виде экспертизы.

П. 1 ст. 20 Закона РК «Об экологической экспертизе» предъявляет определенные требования к эксперту государственной экологической экспертизы. П. 10 ст. 11 Закона предоставляет центральному исполнительному органу РК в сфере охраны окружающей среды право на привлечение к проведению экологической экспертизы в качестве внештатных экспертов отечественных и зарубежных ученых и специалистов. Если таковым является экологический аудитор, то его квалификационное свидетельство может случить подтверждением его определенных знаний, навыков и опыта работы, но подтверждением не единственным и не главным. Потому что данное лицо

интересует государственный эколого-экспертный орган не как экологический аудитор, а просто как ученый или специалист, обладающий определенным образованием и опытом работы, необходимыми для участия в проведении государственной экологической экспертизы.

Мы уже указывали на то, что в качестве сопутствующей экологическому аудиту услуги экологические аудиторы и аудиторские организации могут выполнять работы по природоохранному нормированию (при наличии соответствующей лицензии), материалы которых затем передаются на государственную экологическую экспертизу. Поэтому при привлечении экологических аудиторов к проведению государственной экологической экспертизы центральный исполнительный орган РК в сфере охраны окружающей среды должен обеспечить соблюдение п. 2 ст. 20 Закона «Об экологической экспертизе», предусматривающего запрет на допуск к проведению экспертизы эксперта, являющегося разработчиком объекта экспертизы или лицом, состоящим с разработчиком в трудовых или иных договорных отношениях.

Экологические аудиторы и экологические аудиторские организации могут привлекаться и к проведению общественной экологической экспертизы – на основе договора между общественным объединением, проводящим экспертизу, и экологическим аудитором (экологической аудиторской организацией). Договор, в зависимости от воли сторон, по содержанию может быть максимально приближен к договору на проведение экологического аудита, и, следовательно, общественная экологическая экспертиза по содержанию может быть очень схожей с экологическим аудитом. Однако процесс экспертизы должен быть в таком случае урегулирован нормами Закона РК «Об экологической экспертизе», касающимися общественной экологической экспертизы (ст. 29 – 32).

В настоящее время практически отсутствует механизм государственно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением общественного экологического контроля. Думаем, что в дальнейшем, когда такой механизм будет создан и реально заработает, общественные объединения получат возможность привлекать к проведению общественного контроля экологических аудиторов и экологические аудиторские организации. При этом отношения между общественными объединениями (заказчиками) и экологическими аудиторами или экологическими аудиторскими организациями (исполнителями) будут строиться на договорной основе и регулироваться соответствующими нормами гражданского законодательства. Отношения же между экологическими аудиторами и подконтрольными субъектами будут функционировать в правовых рамках, устанавливаемых нормативными правовыми актами о проведении общественного экологического контроля.

В РФ допускается использование аудита в гражданском и уголовном процессе. Согласно п. 10 Временных правил проведения аудита в РФ, аудиторская проверка может проводиться по поручению органа дознания, следователя, прокурора, суда при наличии у них в производстве возбужденного гражданского или уголовного дела. Заключение аудитора при этом

приравнивается к заключению эксперта. Серов Г.П. считает, что эта норма распространяется и на экологический аудит. И при этом суд и иные полномочные лица выступают как инициаторы, но не заказчики экологического аудита [20, С. 429].

На наш взгляд, в данном случае имеет место не проведение аудита в рамках гражданского или уголовного процесса, а привлечение аудиторов к производству судебной экспертизы, т.к. отношения, связанные с производством экспертизы, даже если в них участвуют экологические аудиторы, регулируются соответствующими нормами ГПК [83] или УПК [84], но не нормами, регулирующими проведение экологического аудита. Следовательно, поднятый Серовым Г. П. вопрос о том, кто является инициатором, а кто заказчиком аудита, отпадает. Классификация субъектов правоотношений, связанных с проведением экологического аудита здесь не применяется, т.к. отношения данного вида вообще не возникают. Вместе с тем, заключение, вынесенное в результате экологического аудита, проведенного по заказу участников уголовного процесса, защищающих свои или представляемые интересы, или лиц, участвующих в деле в гражданском процессе, следует рассматривать в качестве иного источника доказательств – документа. В таких случаях аудиторские правоотношения возникают, но они не охватываются сферой регулирования гражданского или уголовного процесса.

Экологические аудиторы могут привлекаться в качестве экспертов в гражданском и уголовном процессе, если они удовлетворяют требованиям, предъявляемым п. 4 ст. 91 ГПК РК и ч. 1 ст. 83 УПК РК. Возможность поручения судебной экспертизы экологическим аудиторам и экологическим аудиторским организациям связана не только с их знаниями, но еще и с тем, что они должны обладать аккредитованными в установленном порядке специализированными лабораториями либо использовать на договорной основе лаборатории других лиц. Эти лаборатории можно использовать и при проведении судебных экспертиз. Так, например, в гидрохимических лабораториях проводится анализ проб воды, в лабораториях химии атмосферы – проб атмосферного воздуха, в агрохимических лабораториях – проб почвы [85, С. 52]. Анализы проб позволяют ответить на многие вопросы: о наличии в составе природных объектов загрязняющих веществ, источниках загрязнений, вероятности ухудшения самочувствия у населения и др.

Действующее законодательство РК оставляет возможность для привлечения экологических аудиторов к проведению судебных экспертиз только в разовом порядке.

Так, согласно статье 10 Закона Республики Казахстан от 12 ноября 1997 года N 188-1 «О судебной экспертизе» [86], производство судебной экспертизы может быть поручено:

- 1) сотрудникам органов судебной экспертизы;
- 2) лицам, осуществляющим судебно-экспертную деятельность на основании лицензии;
- 3) в разовом порядке иным лицам в соответствии с требованиями данного Закона.

При этом лица – сотрудники органов судебной экспертизы – и лица, осуществляющие судебно-экспертную деятельность на основании лицензии, должны иметь квалификационное свидетельство на право производства судебной экспертизы определенного вида и быть аттестованными комиссией Министерства юстиции Республики Казахстан.

В настоящее время экспертиза по экологическим вопросам среди видов экспертиз, проводимых Центром судебной экспертизы Минюста, не предусмотрена. Соответственно, перечнем специальностей, квалификация по которым присваивается Минюстом РК, не предусмотрены и специальности экспертов, которые могли бы проводить такие экспертизы (Приказ Министерства юстиции Республики Казахстан от 14 июня 1999 года N 44 «Об утверждении Перечня видов экспертиз, производимых в Центре судебной экспертизы Министерства юстиции Республики Казахстан, и экспертных специальностей, квалификация по которым присваивается Министерством юстиции Республики Казахстан» [87]). Поэтому, исходя из действующего законодательства РК, экологические аудиторы могут быть привлечены к судебной экспертизе только в разовом порядке. А это допускается только в случаях, предусмотренных в п. 1-1 ст. 10 Закона РК от 12 ноября 1997г. «О судебной экспертизе». Это случаи: 1) назначения экспертизы, не предусмотренной определенным законодательством перечнем видов экспертиз; 2) привлечения в качестве эксперта специалиста иностранного государства в области судебной экспертизы в соответствии со статьей 27 указанного Закона; 3) удовлетворения отводов всем экспертам соответствующей специальности, являющимся сотрудниками органов судебной экспертизы, а также осуществляющим судебно-экспертную деятельность на основании лицензии, либо мотивированного отстранения от производства экспертизы этих лиц и соответствующего органа судебной экспертизы в целом).

Добавим, что при условии соблюдения соответствующих норм гражданского или уголовно-процессуального права экологические аудиторы могут привлекаться для участия в судебных и следственных действиях в качестве специалистов.

2 Правовые принципы экологического аудита

В настоящей главе мы попытаемся рассмотреть принципы экологического аудита, которые упоминаются в различных источниках; раскрыть их содержание и внести предложения по их формулировке и механизмам их реализации в законодательстве РК.

Принципы экологического аудита выделяются в работах Шестакова А. С. [39, С. 61], Шилова А. С. [88, С. 23-24], Шевчука А., В. [89, С. 130], Петровой Т. В. [23, С. 58], а также в ИСО/ПМС 19011/2002 [32], ИСО 14010-96 [7](п. 4.2. – 4.6.), во Временной инструкции Министерства экологии и биоресурсов от 20 февраля 1996г [2], п. 2.2. Временного порядка проведения экологического аудита, утвержденного Постановлением Правительства г. Москвы от 22 июля 2003 года, N 568-ПП [41].

Аудит систем управления окружающей средой, проводимый во исполнение стандартов ИСО серии 14000, регулируется этими стандартами, а также ИСО/ПМС 19011. ИСО/ПМС 19011 устанавливает принципы аудита систем управления окружающей средой отдельно, поэтому те принципы, которые мы предлагаем в настоящем параграфе, предназначены для иных видов экологического аудита. Принципы ИСО 19011 мы использовали в ходе исследования по аналогии, в тех случаях, когда это представилось полезным для раскрытия сущности принципов, предлагаемых нами.

Сравнительный анализ указанных источников позволил нам выделить свой перечень принципов.

2.1 Принцип достоверности результатов экологического аудита.

Принцип достоверности выделяется Шестаковым А. С., Петрова Т. В. выделяет принцип «достаточности и достоверности информации, получаемой от организаций, в отношении которых проводится аудит». Тем самым она подчеркивает, что аудируемый субъект должен оказывать аудитору необходимое содействие. На наш взгляд, эта идея является составной частью другого принципа – принципа содействия аудируемого субъекта аудитору в ходе проведения аудита.

Данный же принцип должен распространяться на информацию, предоставляемую экоаудитором по результатам аудита.

Представляется, что достоверность результатов экологического аудита состоит из двух элементов. Во-первых, это истинность полученной информации, во-вторых, ее полная доказанность.

Истинность полученной информации означает ее полное соответствие объективно существующей действительности. Риск искажения исследуемых свойств аудируемой деятельности должен быть сведен к минимуму. А это обеспечивается полной доказанностью полученной информации, т. е. информация (совокупность искомых фактов) должна быть подкреплена системой достоверных доказательственных фактов, которая с необходимостью приводила бы к искомым фактам.

Мы считаем, что доказанность искомых фактов обеспечивается соблюдением следующих требований.

1. Доказательственные факты должны иметь значение для вывода искомых суждений.

Информация, полученная в результате аудита (в п. 3.4. ИСО/ПМС она названа “наблюдения аудита”) [32] представляет собой ряд суждений об объекте аудита. Эти суждения выводятся из системы доказательственных фактов, зафиксированных в определенных формах. В п. 3.3. ИСО ПМС для обозначения таких фиксированных фактов используется понятие “свидетельства аудита” (проверки). Свидетельства аудита (проверки) – это записи, изложение фактов или другой информации, связанной с критериями аудита (проверки), которые могут быть перепроверены. В п. 2.3 ИСО 14010 – 96 [7] закреплено другое понятие – “аудиторские данные” – проверяемые информация, записи или заявления, касающиеся факта.

По п. 3.3. ИСО/ПМС 19011, свидетельства аудита должны быть связаны с критериями аудита. Критерии аудита, согласно п. 3.2, - это совокупность политики, процедур или требований, которые применяются в виде ссылок. Иными словами, критерии аудита – это требования, на соответствие которым осуществляется проверка в ходе аудита. Именно поэтому они и используются в аудиторском отчете в виде ссылок, как это указано в ИСО/ПМС. В ходе аудита необходимо получить целый ряд искомых суждений, конечными среди которых становятся суждения о соответствии или несоответствии объекта аудита его критериям. И доказательственными фактами могут стать только те факты, из которых выводятся искомые суждения. В этом и проявляется их связь с критериями аудита.

2. Доказательственные факты должны быть достоверны. А это значит, что они, так же, как и искомые факты, должны быть истинными и доказанными.

На наш взгляд, достоверность доказательственных фактов, получаемых в ходе экологического аудита, должна обеспечиваться соблюдением следующих требований.

а) доказательственные факты должны быть получены такими способами и в таком порядке, который свел бы к минимуму их искажение. Так, например, в п. 6.5.4 ИСО/ПМС содержатся рекомендации, касающиеся применения в ходе аудита опроса персонала проверяемой организации как одного из источников доказательственных фактов. Опросы должны проводиться на разных уровнях с лицами, осуществляющими функции и выполняющими задачи в пределах области аудита,⁴ при опросе необходимо избегать наводящих вопросов, опрашиваемое лицо должно быть психологически подготовлено к опросу и т.д.

б) доказательственные факты должны быть закреплены, т.е. облечены в такую форму, которая впоследствии позволила бы их воспроизвести.

Это требование находит выражение в п. 3.3. ИСО 19011, который признает свидетельства аудита не просто доказательственные факты, но факты вместе с формами, в которых они выражены.

⁴ П р и м е ч а н и е – Областью аудита, согласно п. 3.13 ИСО/ПМС 19011, являются глубина и границы аудита, в том числе описание местонахождения, организационной структуры, видов деятельности и процессов организации, а также указание необходимого периода времени.

Факты и формы их выражения действительно являются неотъемлемыми элементами свидетельства аудита. Форма перестает быть свидетельством, если в ней отсутствуют факты. Факт без формы выражения просто недоступен человеческому восприятию, такой факт невозможно доказать. А недоказанный факт – это факт недостоверный. Недостоверный факт не может выступать в качестве доказательственного. Именно поэтому, в соответствии с п. 3.3 ИСО/ПМС, к свидетельствам аудита относятся только те записи, изложение фактов, которые могут быть перепроверены.

Мы думаем, что экологические аудиторы могут использовать в своей работе методы получения и закрепления доказательств, применяемые при расследовании экологических преступлений. Например, при выявлении экологических аспектов аудируемой деятельности они могут применять фотографирование загрязненных территорий, свалок, видеосъемку продолжающихся загрязнений, отбор проб воды, атмосферного воздуха, почвы и их лабораторные исследования, изучение документов. [85, С. 47] Для получения сведений о воздействии аудируемой деятельности на здоровье населения аудиторы могли бы обращаться в органы санитарно-эпидемиологического надзора которые отслеживают изменения в окружающей среде, влияющие на состояние здоровья людей.[54] Для определения участков территории, испытывающих воздействие аудируемой деятельности, можно использовать карты и схемы канализационных путей данного населенного пункта, схемы тех или иных участков рек, имеющиеся в инспекциях рыбоохраны. В целях установления степени воздействия аудируемой деятельности на окружающую среду аудиторы и аудиторские организации могут проводить анализы проб воды, атмосферного воздуха, почвы в собственных лабораториях или лабораториях других лиц. [85, С. 52-61] Полученные в результате этих действий фотографии, карты, схемы, видеопленки, заключения лабораторных анализов с указанием на условия изъятия и исследования проб – это формы выражения доказательственных фактов, которые необходимо приобщать к аудиторскому отчету в качестве приложений.

Практика показывает, что абсолютная доказанность искомых суждений – это идеал, к которому следует стремиться, но, как правило, невозможно достичь. Согласно п. 4.6 ИСО 14010 – 96, аудиторские данные, собранные в процессе экологического аудита, неизбежно будут представлять собой только выборочную информацию, имеющуюся в наличии, частично из-за того, что экологический аудит проводится в течение ограниченного периода времени и с ограниченными ресурсами. Поэтому здесь присутствует элемент неопределенности, присущий всем экологическим аудитам, и все пользователи результатов таких аудитов должны знать о такой неопределенности.

Думаем, что причиной неопределенности является невозможность проверять каждый доказательственный факт.

Аудиторы в ходе аудита не всегда получают информацию в результате собственных исследований, часто приходится использовать результаты чужих исследований или наблюдений. Например, информацию, предоставляемую

государственными органами, занесенную в документацию аудируемого субъекта, полученную в ходе опроса населения, проживающего в зоне воздействия аудируемой деятельности. При этом всегда существует риск неточностей, т.к. субъекты, зафиксировавшие информацию ранее, могли быть заинтересованы в сокрытии или искажении каких-либо фактов, дать им субъективную оценку либо просто проявить небрежность при их закреплении.

Международные стандарты, с одной стороны, требуют от аудитора, снижения риска получения ложной информации. Так, требование надлежащей профессиональной осторожности (*due professional care*) предполагает проявления бдительности к возможным ошибкам, упущениям, некомпетентности, негодности, неэффективности, конфликтам интересов. Аудитор должен быть особо бдителен в тех условиях, в которых наличие несоответствий критериям наиболее вероятно. [90, С 13] Т.е., при сборе и оценке информации аудитор всегда должен учитывать возможные причины ее искажения при данных обстоятельствах и осуществлять сбор такого количества свидетельств аудита, при котором риск искажения доказательственных фактов был бы снижен до допустимого с учетом возможностей, которыми аудитор обладает в каждой конкретной ситуации. А это зависит от профессиональных навыков аудитора. И уровень профессиональных навыков применительно к данному случаю оценивается в сравнении с общепринятым – с навыками других специалистов: «надлежащая профессиональная осторожность призывает к проявлению такой осторожности и навыков, которые ожидаются от обоснованно осмотрительного и компетентного аудитора при таких же или подобных условиях». [90, С. 13]

3. Доказательственных фактов должно быть достаточно для того, чтобы из них с необходимостью следовали искомые суждения.

Суждение должно с необходимостью следовать из системы доказательственных фактов. Это значит, что из них можно вывести только данное суждение и исключить все остальные. При недостаточности доказательственных фактов данное суждение может быть только предположением, наряду с другими. Если фактов недостаточно, а одно из возможных суждений все-таки выдано за необходимое, значит аудитор подчинился какому-то субъективному фактору.

Для определения достаточности доказательственных фактов в ходе аудита необходимо их периодическое сопоставление, дающее возможность выявления и устранения противоречий между ними.

Выявлению и разрешению противоречий между доказательственными фактами способствует и сотрудничество с аудируемым субъектом. Последний не должен вмешиваться в ход аудита в целях соблюдения независимости экологического аудитора (экологической аудиторской организации) при проведении аудита. Однако право заявлять возражения на действия аудиторов они иметь должны. Так, в соответствии с пунктом 6.4.1. ИСО/ПМС, любые возражения на план аудита со стороны проверяемой организации должны рассматриваться руководителем группы по аудиту, проверяемой организацией и заказчиком аудита. В соответствии с пунктом 6.5.1. ИСО/ПМС, перед

проведением аудита «на месте» (т.е. непосредственно на месте осуществления аудируемой деятельности) обязательно проведение предварительного совещания, во время которого проверяемая организация должна быть проинформирована о любой системе апелляций по проведению или результатам аудита. По п. 6.5.3., сопровождающие лица (т.е. лица, выдвинутые проверяемой организацией для оказания содействия группе по аудиту) могут исполнять роль свидетелей аудита от имени проверяемой организации. По просьбе аудитора они могут также вносить ясность или осуществлять оценку правильности информации во время ее сбора. Согласно п. 6.5.7., по результатам аудита проводится заключительное совещание, во время которого любые разногласия по наблюдениям и заключению аудита между группой по аудиту и проверяемой организацией должны быть обсуждены и по возможности разрешены. Если нет единого мнения, то они должны быть зарегистрированы.

Регистрация неустраненных противоречий впоследствии позволяет установить, основаны ли выводы, сделанные в результате аудита (наблюдения аудита), на достаточном круге доказательственных фактов.

2.2 Принцип полноты и комплексности исследования аудируемой деятельности

Данный принцип актуален для тех видов экологического аудита, цели которых включают проведение оценки воздействия аудируемой деятельности на окружающую среду и связанных с этой деятельностью рисков.

Шестаков А. С. выделяет принцип комплексности, который он трактует как «охват всех аспектов воздействий на окружающую среду, от экосистем до здоровья и безопасности населения, в т.ч. правил техники безопасности и пожарной безопасности». Из этой формулировки видно, что принцип комплексности означает: 1) оценку соблюдения всех требований, направленных на предупреждение вреда окружающей среде, жизни и здоровью людей, в том числе, правил техники безопасности и пожарной безопасности; 2) установление воздействия аудируемой деятельности на все виды охраняемых объектов (все природные объекты, а также жизнь, здоровье и условия проживания людей).

Во Временной инструкции Минэкбиоресурсов [2] закреплялся принцип «комплексного рассмотрения во взаимосвязи всех положительных и отрицательных аспектов деятельности предприятия». Из текста инструкции трудно усмотреть, что же следует отнести к «положительным аспектам деятельности предприятия». Но представить такие аспекты можно. Например, на предприятии может быть организовано производство по переработке собственных отходов или отходов, образовавшихся в результате деятельности других субъектов; разработка и внедрение безотходных технологий, прием пустой тары от населения и т.п. Определение чистого экономического эффекта от подобных мероприятий, их влияние на экологические показатели аудируемой деятельности очень важна для поиска новых возможностей улучшения этой деятельности.

Вместе с тем, инструкция предписывала и оценку социальной значимости предприятия: потребности в его продукции, обеспечение занятости населения, участие в создании социальной сферы (п. 4.4.11.1.). Эти аспекты к

экологическим уже не относятся. Однако их исследование очень важно для принятия решений о перепрофилировании предприятия, а также для поиска новых возможностей улучшения имиджа аудируемого субъекта в глазах населения.

В отдельных случаях усиление социальной значимости аудируемой деятельности рекомендуется по итогам экологического аудита – наряду с рекомендациями по проведению собственно природоохранных мероприятий. Так, по результатам экологического аудита, проводимого в отношении компании «ЮКОС», было рекомендовано гласное участие компании в региональных медико-экологических программах в связи с тем, что даже нормативное загрязнение, допускаемое компанией, в будущем способно привести к причинению вреда здоровью населения. [55, С. 152-153]

Шилов А. С. выделяет принцип системного подхода к анализу социально-экономических и экологических показателей работы предприятия, Шевчук А. В. – принцип комплексного анализа экологических и экономических показателей деятельности предприятия с использованием системных методов.

На наш взгляд, этот принцип дополняет выдвинутый Шестаковым А.С. принцип комплексности, который, судя по его формулировке, не отражает изучения аспектов воздействий аудируемой деятельности на окружающую среду во взаимосвязи с ее экономическими показателями и социально-экономической значимостью.

Основываясь на изложенном, предлагаем выделить принцип полноты и комплексности исследования аудируемой деятельности.

Комплексность исследования включает:

- 1) выявление и оценку всех видов воздействий данной деятельности, в том числе опосредованных, на каждый объект воздействия (на каждый компонент окружающей среды, на здоровье человека), а также существующего или возможного влияния связанных с аудируемой деятельностью изменений в окружающей среде на социальные условия и экономическую ситуацию); при этом необходимо установление всех видов воздействий, которые возникают на всех этапах аудируемой деятельности, а также в течение всего периода существования продукции аудируемого субъекта, вплоть до утилизации отходов ее потребления;
- 2) системный анализ социально-экономических и экологических аспектов аудируемой деятельности.

Полнота исследования означает исследование каждого аспекта аудируемой деятельности, проверяемого в ходе аудита, с глубиной, необходимой для решения задач конкретной аудиторской проверки.

На наш взгляд, полнота исследования достигается соблюдением в ходе аудита следующих требований.

1. Установление всех признаков исследуемого в ходе аудита аспекта, позволяющих охарактеризовать его в достаточной для задач данной аудиторской проверки степени.

2. Учет всех критериев экологического аудита (требований экологического законодательства, экологической политики аудируемого субъекта, и др.), имеющих значение для целей данной аудиторской проверки.
3. Выявление всех причин несоответствий аудируемой деятельности необходимым критериям и всех упущенных возможностей ее улучшения на всех этапах ее осуществления.

2.3 Принцип объективности и независимости экологических аудиторов и аудиторских организаций

Независимость экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций мы бы определили как гарантированную правовыми нормами возможность экологических аудиторов и аудиторских организаций принимать все решения и осуществлять все действия, необходимые для выполнения аудита надлежащим образом, без каких-либо ограничений со стороны других лиц, кроме ограничений, установленных соответствующими правовыми нормами, стандартами или общепринятыми требованиями.

Независимость экологических аудиторов (аудиторских организаций) является необходимым условием **объективности** проведения аудита. На это указывает сама формулировка принципа, закрепленного в п. 4 ИСО/ПМС: 2002: «Независимость – основа беспристрастности и объективности заключений экологического аудита. Аудиторы независимы в своей деятельности и свободны от предубеждений и конфликта интересов. Аудиторы поддерживают объективное мнение во время всего процесса аудита с целью обеспечения того, что в основе наблюдений и заключений находится только свидетельство».

В международных стандартах об аудите в области окружающей среды, здоровья и безопасности объективность аудитора определяется следующим образом: «аудиторы должны быть свободны от личных или организационных уклонов и внутренних и внешних влияний на их суждения или доводы, прямых или косвенных» [90, С. 8], «объективность – это независимая внутренняя позиция, которую аудиторы должны поддерживать при выполнении аудита. Аудиторы не должны подчинять свои суждения по вопросам аудита суждениям других. Объективность требует от аудиторов выполнения аудита таким образом, чтобы у них возникла честная уверенность в результатах своей работы, и чтобы они не допускали никаких существенных компромиссов качества» [90, С. 9]. Таким образом, объективность рассматривается как внутренний, чисто субъективный момент.

На наш взгляд, объективность можно определить как стремление аудитора к вынесению по результатам аудита только достоверных заключений и отсутствие его заинтересованности в вынесении ложных. Предубеждения могут привести к подмене этого стремления другим: предубеждение является уверенностью в каких-то фактах об объекте аудита, сложившейся заранее, до необходимого подтверждения этих фактов. Предубеждение может привести к неадекватному восприятию аудитором объекта аудита и, вследствие этого, вместо стремления к проверке всех возможных версий, аудитор пытается подтвердить именно те, в которых он необоснованно убежден.

Причиной предубеждения может быть получение фактов, подтверждающих какую-либо версию, и нежелание отклоняться от этой версии в дальнейшем (например, опрашиваемый работник рассказывает об организации обучения на предприятии; он держится уверенно, как человек, который говорит правду; аудитор приобретает предубеждение в том, что высказанное опрошенным – истина). Другой причиной предубеждения является участие аудитора в конфликте интересов.

Проблема конфликта интересов возникает во многих ситуациях: в случаях проведения экологического контроля, экологической экспертизы, разрешения споров в суде и в других подобных ситуациях. Поэтому в законодательстве РК часто встречаются нормы, направленные на обеспечение свободы субъекта, осуществляющего контроль или разрешающего споры, от конфликта интересов.

Например, согласно п. 2 ст. 20 Закона РК от 18.03.1997 «Об экологической экспертизе», экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей экологической экспертизе, или разработчик объекта государственной экологической экспертизы, а также юридические и физические лица, состоящие с заказчиком или разработчиком в трудовых или иных договорных отношениях. Интерес с этой точки зрения представляет для нас и Закон РК от 20.11.98г. «Об аудиторской деятельности в РК» [59] (хотя экологический аудит находится вне сферы его действия). Ограничения, связанные с конфликтом интересов, распространяются данным законом на довольно широкий круг лиц, которые могут быть заинтересованы в результатах аудита (ст. 20).

Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. определяют конфликт интересов как конфликт, в котором сталкиваются цели, интересы, а подчас и мотивы поведения людей. [91, С. 214]

Конфликт интересов предполагает наличие, по крайней мере, двух сторон. Каждый субъект прежде, чем совершить какой-либо акт поведения, ставит перед собой его цель, т.е. намечает желательный для себя результат. На наш взгляд, интерес субъекта – это его стремление получить определенный результат. Сам результат, а также поведение, направленное на его получение (а точнее, вызванные им промежуточные результаты), могут допускаться или не допускаться нормами права. Соответственно, интерес субъекта по отношению к конечному или промежуточному результату может быть правомерным или неправомерным.

Конфликт интересов возникает в тех случаях, когда поведение одного субъекта влечет результат, нежелательный для другого, или, иными словами, цель актов поведения одного субъекта нежелательна для другого. Поэтому следует согласиться с Казимирчуком В.П. и Кудрявцевым В.Н., считавшими, что действия сторон конфликта направлены на достижение взаимоисключающих целей, и, следовательно, сталкиваются [91, С. 213] На наш взгляд, конфликт интересов всегда приводит к конфликту целей, даже если он начинается с конфликта мотивов двух или нескольких субъектов. Кравченко С.Н. пишет, что «потребность в качестве мотива дает толчок к деятельности» [43, С. 29], т.е. считает, что мотив является формой потребности субъекта. Но

сама по себе потребность еще не вызывает взаимодействия с другой стороной, пока не появятся цели, направленные на ее удовлетворение, и субъект, для которого они становятся нежелательными, по крайней мере, не узнает об этих целях. Думаем, что конфликт интересов можно считать сложившимся именно с этого момента.

Правовые нормы закрепляют механизмы разрешения конфликтов интересов, устанавливая те пределы, до которых один индивидуум может ограничивать реализацию интересов другого. В случаях нарушения правовой нормы (сомнения в ее соблюдении или просто проверки ее соблюдения) разрешение конфликта интересов возлагается на третьего субъекта – инспектора по осуществлению государственного контроля, экологического инспектора и т.п. Перед ним ставятся задачи: выяснение правомерности интересов каждой из сторон конфликта; поддержка только правомерных интересов каждой из сторон.

А для того, чтобы эти задачи были выполнены надлежащим образом, необходимо, чтобы субъект, выступающий арбитром, был свободен от конфликта интересов, т.е. не находился бы в таком положении, благодаря которому поддержка интересов какой-либо из сторон, даже неправомερных, стала бы для него желательным результатом разрешения конфликта.

В зависимости от характера интересов в результатах аудита, субъектов связанных с ним правоотношений можно разделить на 3 группы.

1. Аудируемый субъект либо лицо, несущее ответственность за соблюдение аудируемым субъектом требований, соответствие которым проверяется в ходе экологического аудита. Эти субъекты заинтересованы, конечно, в вынесении положительного заключения (аудируемый субъект заинтересован в вынесении положительного заключения, если он не является заказчиком инициативного аудита, т.е. если он сам, по своему желанию не заказал аудит в целях получения достоверной информации о деятельности своего предприятия).
2. Пользователи информацией аудита – лица, которым необходимы достоверные сведения о соблюдении аудируемым субъектом критериев аудита).

К ним относятся следующие субъекты.

А) Граждане, которые проживают в сфере воздействия деятельности аудируемого субъекта. Они реализуют свое право на благоприятную окружающую среду, в том числе на его защиту, используя для этого все допускаемые законодательством методы воздействия на природопользователей. Воздействие может осуществляться через государственные органы (например, предъявление в суд исков о возмещении вреда, связанного с экологическими правонарушениями, подача в государственные органы жалоб и заявлений, постановка вопросов о привлечении виновных лиц к юридической ответственности) или непосредственно собственными действиями (пикетирование, шествия, демонстрации), которые, однако, могут привести в движение и государственно-правовые механизмы (ст. 6 Закона РК от 15.07.97г. «Об охране окружающей среды»).

Б) Общественные объединения граждан, которые проживают в сфере воздействия аудируемого субъекта. Проведение мероприятий в области охраны окружающей среды осуществляется ими в соответствии с их уставными целями. Общественные объединения, являясь выразителями интересов учредивших их граждан, осуществляют защиту их права на благоприятную окружающую среду. Для этого они, так же, как и граждане, используют методы воздействия на природопользователей, допускаемые законодательством.

В) Потребители продукции (работ, услуг) аудируемого субъекта, как правило, граждане. Приобретая на рынке товары, они учитывают содержание в них веществ, вредных для окружающей среды и здоровья человека; воздействие на окружающую среду процесса потребления продукта, возможности утилизации его отходов и его упаковки. Экологический аудит им нужен для того, чтобы получить полную и достоверную информацию о свойствах тех или иных товаров.

Г) Банки, решающие вопрос о предоставлении аудируемым субъектам кредитов. Экологический аудит необходим им для установления риска невыполнения аудируемым субъектом своего обязательства по договору займа в связи с наличием у него долгов по имеющимся или возможным обязательствам из причинения вреда окружающей среде, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц.

Д) Страховые организации, с которыми аудируемые субъекты собираются заключить договоры экологического страхования. Страховые организации используют экологический аудит в целях установления страхового риска (т. е. вероятности наступления страхового случая, причинения в его результате вреда окружающей среде, имуществу субъектов экологических правоотношений, жизни и здоровью физических лиц, и приблизительных размеров такого вреда) для определения примерных размеров страхового возмещения и размеров страховых платежей.

Е) Органы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Они могут использовать экологический аудит для выполнения различных функций: оценки экологического состояния предприятий при их приватизации, а также при реорганизации или ликвидации юридических лиц, реализации процедуры банкротства предпринимателей, разрешения споров в области природопользования и др.

Всех пользователей информацией аудита объединяет то, что экологические аспекты деятельности аудируемого субъекта затрагивают их личное или имущественное положение либо (в случае с государственными органами) являются объектом их деятельности.

3. Клиент (заказчик аудита), по договору с которым осуществляет аудит. В соответствии с п. 2.8. ИСО 14010 – 96, клиент – это организация, заказывающая аудит. Согласно п. 3.6. ИСО/ ПМС 19011 – 2002, заказчик аудита – это организация или лицо, заказавшее аудит (проверку). В соответствии с примечанием к п. 2.8. ИСО 14010-96, клиент может быть проверяемой организацией или любой другой организацией, имеющей право заказать аудит согласно регламенту или контракту. Практически

любой из пользователей информацией аудита может стать клиентом, если его право заказать аудит предусмотрено надлежащим нормативным правовым актом (в том числе регламентом) или договором (контрактом) с проверяемой организацией.

Итак, при проведении экологического аудита возникает конфликт интересов:

- с одной стороны, пользователей информацией аудита и заказчика, которые стремятся выявить все аспекты деятельности аудируемого субъекта – как положительные, так и отрицательные;
- с другой стороны, аудируемого субъекта или лица, несущего ответственность за соблюдение аудируемым субъектом проверяемых в ходе аудита требований; данные лица заинтересованы в выявлении аудитором положительных аспектов своей деятельности.

Вынесение недостоверного заключения становится выгодным аудитору, если: 1) такое заключение непосредственно улучшает положение аудитора; 2) лица, заинтересованные в таком заключении, могут улучшить или не допустить ухудшения положения аудитора.

В результате положительного заключения аудируемый субъект может получить преимущества, способные повлечь в конечном итоге увеличение его дохода. А повышение его доходов выгодно, прежде всего, тем субъектам, между которыми этот доход в той или иной форме распределяется (в форме чистого дохода, заработной платы, вознаграждения и т. п.)

К таким лицам относятся:

- 1) участники аудируемого субъекта; работники проверяемой организации, в том числе бывшие.

Работники аудируемого субъекта, вероятнее всего, будут отстаивать его интересы ради сохранения рабочего места и зарплаты. Бывшие работники, возможно, участвовали в формировании системы экологического менеджмента, которая проходит аудит, либо несли ответственность за соблюдение тех требований, на соответствие которым проводится экологический аудит. Кроме того, в подавляющем большинстве случаев бывшие работники организации сохраняют с его участниками и оставшимися работниками дружеские отношения;

- 2) контрагенты аудируемого субъекта по договорам, прежде всего, по договору займа.

Должники аудируемого субъекта заинтересованы в прощении части долга, выгодных для них изменениях договора, т.е. в уступках, на которые может пойти кредитор в рамках договорного правоотношения за вынесенное в его пользу положительное заключение. Кредиторы же аудируемого субъекта заинтересованы в наличии у него возможности исполнить обязательство надлежащим образом, и потому при случае постараются ему помочь в получении льгот, привлечении потребителей и других делах, важных для его имущественного положения. К тому же, существование между организациями договорных правоотношений может свидетельствовать о наличии между их участниками дружеских связей.

Особую группу контрагентов составляют лица, ранее предоставившие аудируемому субъекту свои консультационные услуги по формированию системы экологического менеджмента (согласно ИСО/ПМС 19011, это обстоятельство является основанием для замены члена группы по аудиту). Вероятнее всего, таким лицом был экологический аудитор или экологическая аудиторская организация. Они получили за свои услуги вознаграждение от проверяемой организации, которое им необходимо теперь оправдать. Кроме того, они заинтересованы в сохранении хорошей деловой репутации перед другими природопользователями, которым понадобятся аналогичные услуги. И, доведись им проводить в отношении аудируемого субъекта внешний аудит, они свои ошибки всегда постараются скрыть.

Заинтересованность аудитора в вынесении благоприятного заключения может носить не только имущественный, но и личный характер. В таких случаях заинтересованное лицо не получает от положительного заключения имущественных выгод, но оно желает улучшить положение проверяемой организации из дружеских или родственных чувств к лицам, получающим доход от ее деятельности.

Дружеское расположение, конечно, скрыть очень легко. А вот родственные связи всегда можно подтвердить, и потому всегда можно запретить проведение в отношении данной проверяемой организации аудита аудитором, являющимся близким родственником любого из лиц, которые получили или получают от деятельности данной организации имущественную выгоду.

Обычно носителем свободы от конфликта интересов признается аудитор, т. к. именно он непосредственно проводит аудит и составляет аудиторское заключение. Однако аудитор, который проводит аудит в силу трудового соглашения, выражает интересы аудиторской организации, которая, в свою очередь, является выразителем интересов своих учредителей. Поведение аудиторской организации формируется ее учредителями, и если в формировании положительного заключения заинтересованы учредители аудиторской организации, то они могут легко реализовать этот свой интерес через аудиторов. Кроме того, другие аудиторы, работающие в данной аудиторской организации, но не задействованные в данной аудиторской проверке, могут повлиять на объективность аудитора, используя дружеские отношения с ним. И, наконец, аудиторы, аудиторские организации и их учредители могут действовать в интересах своих близких родственников, которые могут оказаться заинтересованными в деятельности проверяемой организации.

Поэтому с аудируемым субъектом и лицами, получающими доходы от его аудируемой деятельности, в одном лице не должны совпадать: 1) любой из аудиторов данной аудиторской организации; 2) экологическая аудиторская организация; 3) любой из учредителей экологической аудиторской организации; 4) близкие родственники учредителей экологических аудиторских организаций или их аудиторов.

Следует заметить, что установление подобных ограничений на проведение экологического аудита на уровне законодательства не всегда имеет смысл. Так,

при проведении обязательного экологического аудита, кроме аудируемого субъекта, всегда имеется субъект, которому будет предоставлено аудиторское заключение – пользователь информации аудита. Недостоверное заключение, явившееся результатом участия аудитора в конфликте интересов, может негативно повлиять на его интересы. В целях защиты интересов пользователей информацией аудита регулирование круга возможных аудиторов на уровне законодательства в таких случаях необходимо.

Если экологический аудит является инициативным, и заказчиком аудита, а также пользователем его информации является аудируемый субъект, то он сам становится заинтересованным в получении достоверного заключения, поэтому об обеспечении свободы аудитора от конфликта интересов он сам и заботится. Наконец, в случае, когда экологический аудит является инициативным и проводится в целях последующего заключения договора, который не является для аудируемого субъекта обязательным (например, если аудируемый субъект желает заключить договор о добровольном экологическом страховании, и по соглашению с будущим страхователем заказывает экологический аудит), потенциальный контрагент по этому договору должен иметь право проверить, обеспечена ли свобода аудитора от конфликта интересов, и, в случае обнаружения обратного, потребовать замены экологического аудитора или экологической аудиторской организации. Контрагент, например, будущий страховщик, должен получить право сделать это до заключения договора на проведение экологического аудита. Для этого договор до его подписания сторонами в части выбора исполнителя и группы по аудиту должен быть согласован со страховщиком.

Таким образом, для обеспечения свободы аудитора от конфликта интересов необходимо, чтобы субъекты, способные повлиять на результаты аудита, не совпадали с лицами, заинтересованными в деятельности аудируемого субъекта. Норму, устанавливающую это ограничение, можно было бы сформулировать следующим образом.

1. Проведение обязательного экологического аудита, не допускается, если хотя бы одно из лиц, которые могут повлиять на результаты аудита (часть вторая настоящей статьи), является хотя бы одним из лиц, которые могут быть заинтересованы в результатах аудита (часть третья настоящей статьи).

2. Лицами, которые могут повлиять на результаты экологического аудита, являются

- 1) экологический аудитор, задействованный в проведении данного экологического аудита;*
- 2) экологическая аудиторская организация;*
- 3) любой из аудиторов данной экологической аудиторской организации (а равно любой аудитор, являющийся работником экологического аудитора, осуществляющего экологическую аудиторскую деятельность в порядке индивидуального предпринимательства);*
- 4) близкие родственники аудитора, участников аудиторской организации либо ее работников (а равно работников экологического аудитора,*

осуществляющего экологическую аудиторскую деятельность в порядке индивидуального предпринимательства).

3. Лицами, которые могут быть заинтересованы в результатах экологического аудита, являются:

- 1) участники аудируемого субъекта;*
- 2) аудируемый субъект;*
- 3) работники аудируемого субъекта;*
- 4) лица, оказавшие аудируемому субъекту консультационные услуги, связанные с формированием на его предприятии системы экологического менеджмента, или соблюдением любых требований, на соответствие которым проводится экологический аудит;*
- 5) лица, состоящие с аудируемым субъектом в договорных правоотношениях в период с момента заключения договора на проведение экологического аудита до прекращения действия такого договора;*
- 6) лица, состоявшие с аудируемым субъектом в договорных правоотношениях, прекратившихся не позднее, чем за шесть месяцев до заключения договора на проведение аудита;*
- 7) близкие родственники хотя бы одного из лиц, указанных в пп. 1, 3-6 части третьей настоящей статьи.*

В ИСО/ПМС закреплён свой механизм обеспечения свободы аудитора от конфликта интересов, который проходит сквозь все этапы проведения аудита:

- требования по обеспечению независимости группы по аудиту от проверяемой деятельности должны учитываться при формировании группы по аудиту (п. 6.2.4. Д);
- клиент и проверяемая организация вправе потребовать замены любого из членов группы по аудиту на разумном основании, например, если это лицо является бывшим работником проверяемой организации или лицом, ранее предоставившим ей консультационные услуги (п. 6.2.4);
- руководитель группы по аудиту распределяет обязанности между членами группы с учетом ряда требований, в том числе, обеспечения их независимости (п. 6.4.2);
- по результатам аудита проверяемая организация может предпринять корректирующие действия, и их верификация может стать частью последующего аудита; в таком случае следует позаботиться о независимости аудитора, который будет привлечен к последующему аудиту (надо полагать, его независимости от проверяемой организации и лиц, выполнявших для нее корректирующие действия), (п. 6.8).

Мы полагаем, что, помимо указанных ограничений, в механизм реализации принципа объективности и независимости экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций должны войти следующие элементы.

Экологической аудиторской деятельностью может быть признана только частнопредпринимательская деятельность экологического аудитора или экологической аудиторской организации.

Экологическая аудиторская организация не может быть создана в организационно-правовой форме государственного предприятия.

В противном случае аудит превращается в государственный экологический контроль.

Государственное предприятие и его учредитель являются двумя разными субъектами деятельности, один из которых находится в зависимости от другого. Негосударственное же юридическое лицо находится в иной ситуации - фактически цели, интересы и поведение такого лица есть цели, интересы и поведение его участников. Внешний субъект, от которого негосударственное юридическое лицо могло бы находиться в зависимости (такой, как государство для государственного юридического лица) отсутствует. Поэтому экологические аудиторские организации должны, на наш взгляд, создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных для негосударственных юридических лиц, т. к. именно такие юридические лица пользуются наибольшей степенью независимости.

Запрет для аудируемого субъекта и любых других лиц на неправомерное вмешательство в процесс проведения аудита.

Право на вмешательство любого лица в процесс проведения аудита, порядок такого вмешательства должны быть прямо предусмотрены надлежащими нормативными правовыми актами.

Пределы такого вмешательства для аудита систем управления окружающей средой установлены ИСО/ПМС 19011. По смыслу п. 6.5.1 данного стандарта, проверяемая организация вправе получать информацию об участниках группы по аудиту, роли каждого из них в проведении аудита, о графике проведения работ по аудиту, о ходе аудита, о методах составления отчетов и по ряду других вопросов. Аудиторская организация обязана проинформировать проверяемую организацию о любой системе апелляции по проведению или результатам аудита. По п. 6.5.2, любые необходимые изменения области аудита, которые могут его улучшить, должны анализироваться заказчиком и проверяемой организацией. Все, что выходит за пределы области аудита, должно быть принято во внимание и сообщено руководителю группы с тем, чтобы осуществить обмен информацией с проверяемой организацией и заказчиком аудита. П. 6.5.3 устанавливает пределы вмешательства в процесс аудита лиц, привлеченных со стороны проверяемой организации в качестве сопровождающих или наблюдателей. Они могут содействовать группе по аудиту, но не должны влиять на проведение аудита.

Особого внимания заслуживают отношения между аудитором и аудиторской организацией, работником которой он является. Стороной договора на проведение экологического аудита выступает субъект предпринимательства (аудитор-предприниматель или аудиторская организация), следовательно, ответственность за надлежащее исполнение обязательства из этого договора лежит именно на ней. Но участники аудиторской организации или члены ее органов управления могут оказаться лицами, заинтересованными в результатах аудита. Кроме того, получение свидетельств и наблюдений аудита требует кропотливой исследовательской

работы, и лицо, не участвовавшее в ней, не сможет дать аудитору целесообразных указаний, кроме случаев очевидного нарушения аудитором общепринятых профессиональных норм. Наконец, аудитор может попасть под влияние других членов группы по аудиту или ее руководителя, которые также могут оказаться заинтересованными в результатах аудита. Именно поэтому, согласно п. 4.2 ИСО 14010 – 96, интересы членов группы по аудиту не должны входить в противоречие.

Таким образом, при урегулировании отношений между экологическим аудитором и экологической аудиторской организацией, работником которой он является, необходимо выполнить двоякую задачу: 1) предотвратить вмешательство органов, участников или работников аудиторской организации, не принимающих участия в проведении данной проверки, в процесс аудита, которое может помешать его объективности; 2) защитить аудиторскую организацию от негативных последствий ненадлежащего проведения аудита ее работником.

Думаем, что в целях защиты интересов экологической аудиторской организации в нормативных правовых актах должны быть предусмотрены следующие меры.

1. Государственная аттестация экологических аудиторов.
2. Право экологической аудиторской организации на установление особого порядка подбора экологических аудиторов для проведения аудита в каждом конкретном случае – в зависимости от целей аудита, специфики деятельности аудируемого субъекта и других обстоятельств.
3. Аудитору-предпринимателю или аудиторской организации может быть рекомендовано страхование своей профессиональной ответственности (см. главу 6).

Право аудитора на беспрепятственное получение всей информации, необходимой для надлежащего проведения аудита.

Запрет для экологической аудиторской организации на занятие любыми другими видами деятельности, т.е. установление для нее специальной правоспособности.

Любой субъект, занимаясь определенным видом деятельности, стремится получить от нее наилучший для себя результат. Если таких видов деятельности несколько, то для него становится важен общий доход, а доля в нем различных видов деятельности отступает на второй план. Поэтому один из них можно использовать в интересах другого ради увеличения общего результата. В нашем случае экологические аудиторские организации, занимаясь другими видами оплачиваемой деятельности и вступая в этой связи в отношения с различными субъектами (с государственными органами, с контрагентами по сделкам) могут для улучшения этих отношений пойти на злоупотребления при проведении экологического аудита (например, вынося положительные заключения в пользу родственников или друзей этих лиц). Поэтому осуществление дополнительных видов деятельности создает почву для вступления аудиторов в конфликты интересов при проведении аудита.

Думаем, что по примеру Закона РК «Об аудиторской деятельности в РК», экологическим аудиторским организациям можно было бы предоставить право на оказание консультационных и информационных услуг по их профилю. Аналогичный подход был применен во Временном Положении о системе экологического аудита в г. Москве, утвержденном Постановлением Правительства г. Москвы от 22 июля 2003 г. № 586 –ПП., в котором введено понятие сопутствующих экологическому аудиту услуг и дан исчерпывающий перечень таких услуг.

2.4. Принцип конфиденциальности информации, полученной в ходе экологического аудита.

Во Временной инструкции Минэкобиоресурсов выделялся принцип доступности информации по аудиту для общественности (2.2.), однако мы считаем, что в качестве общего правила этот принцип неприемлем. Гласность может стать одним из принципов экологической политики природопользователя, и проявляться, в частности, в периодической публикации в средствах массовой информации его экологических отчетов. Но в отношении той информации, которая появляется в результате экологического аудита, должен действовать другой именно принцип конфиденциальности.

Экологический аудит проводится по договору с заказчиком аудита. Заказчиком в подавляющем большинстве случаев является сам аудируемый субъект, а в исключительных случаях – иное лицо. И информация, полученная в соответствии с договором о проведении аудита, должна поступать в собственность заказчика. А это значит, что разглашение такой информации без его согласия недопустимо.

Выступающий заказчиком аудируемый субъект может предать такую информацию широкой огласке – сообщить своим потребителям, партнерам, общественным объединениям о проводимых им природоохранных мероприятиях. Такое бывает, если аудируемый субъект действительно добился успехов в данной сфере, и это может улучшить его деловую репутацию. Но делает это он по собственной воле.

Например, организации, желающие пройти регистрацию по EMAS, сначала проводят анализ воздействий своей деятельности на окружающую среду, предпринимают первые шаги по созданию системы экологического менеджмента. Затем проводят экологический аудит, по результатам которого составляют заявления о состоянии окружающей среды. Это заявление после его подтверждения специальным аккредитуемым органом, подается в компетентный государственный орган, который беспрепятственно предоставляет его общественности [18, С. 55-103]. Заметим, что и в этом случае, когда аудит проводится в целях предоставления информации общественности, принцип конфиденциальности информации сохраняет свою силу. Разглашать информацию – передавать заявление в компетентный государственный орган – может только заказчик аудита. Аудиторы же, привлекавшиеся к проведению аудита, разглашать полученную информацию не имеют права.

То же самое касается и случаев проведения обязательного экологического аудита, когда информация, полученная в результате аудита, подлежит представлению установленному государственному органу или иному субъекту в части, определенной соответствующим нормативным или иным правовым актом. Это уже является обязанностью заказчика, однако обязанность аудитора не разглашать любую информацию, полученную им в ходе аудита, сохраняется.

Если же заказчик не совпадает с аудируемым субъектом в одном лице, то распространить информацию о нем заказчик может только с его согласия. Это следует принять за общее правило, из которого, однако, могут быть исключения (см. подраздел 5.1).

И, как справедливо отмечает Бринчук М. М., на полученную аудиторами конфиденциальную информацию должен распространяться соответствующий правовой режим. [21, С. 408] Действительно, если информация представляет собой специально охраняемую законодательством тайну, то соблюдать ее правовой режим обязаны не только аудиторы, но и сами заказчики аудита (это становится актуальным особенно в тех случаях, когда заказчики экологического аудита не являются аудируемыми субъектами).

Согласно ИСО/ПМС 19011, при проведении аудита систем управления окружающей средой конфиденциальность полученной информации должна быть обеспечена на всех этапах аудита.

1. Все, что касается конфиденциальности информации, может быть предусмотрено планом аудита (п. 6.4.1).
2. Документы, содержащие конфиденциальную информацию, должны храниться членами группы по аудиту надлежащим образом (п. 6.4.3).
3. Отчет по аудиту должен включать в себя сообщения о конфиденциальности сведений (п. 6.6.1) – для того, чтобы все получатели отчета знали об этом.
4. Отчет по аудиту является собственностью клиента. По окончании аудита отчет рассылается только получателям, указанным клиентом. Конфиденциальность отчета должна строго соблюдаться группой по аудиту и всеми получателями (п. 6.6.2).

На современном этапе обеспечение конфиденциальности информации аудита очень важно еще и потому, что это является необходимым условием для формирования у природопользователей заинтересованности в применении экологического аудита, в частности, в рамках систем управления окружающей средой. Например, в компании «ЮКОС» (РФ) не случайно для внутреннего аудита разрабатываются пессимистический и оптимистический варианты, для внешнего – только оптимистический вариант. [55, С. 138]

2.5 Принцип осуществления экологического аудита на высоком профессиональном уровне

Этот принцип обеспечивается: во-первых, допуском к осуществлению аудиторской деятельности только тех лиц, которые обладают необходимыми для этого знаниями и опытом. С этой целью необходимо проведение лицензирования экологической деятельности и аттестации экологических аудиторов.

Во-вторых, следует учитывать, что отдельные виды экологического аудита могут потребовать разносторонних знаний, которыми один человек может и не обладать. Думаем, что к экологическому аудиту вполне применим один из общепринятых в мировой практике принципов экологической экспертизы: «экологическая экспертиза должна носить научно обоснованный, междисциплинарный и комплексный (многокритериальный) характер, опираться на оценки специалистов разного профиля: экологов, биологов, инженеров, специалистов по системному анализу и т.п.» [46, С. 45]. Поэтому экологическому аудитору или экологической аудиторской организации, выступающей исполнителем по договору на проведение экологического аудита, следует предоставить право в случае необходимости привлекать к проведению экологического аудита соответствующих специалистов.

В-третьих, аудитор должен соблюдать правила профессиональной этики. В п. 4 ИСО/ПМС принцип, касающийся профессиональной этики, сформулирован так: «Этичное поведение – основа профессионализма. Доверие, честность, профессиональность и вежливость очень важны при проведении аудита». Поведение аудитора должно быть этичным по отношению к обеим «сталкивающимся» сторонам – как к клиенту, так и проверяемой организации. Аудитор должен оправдывать доверие клиента, но в то же время проявлять необходимое доверие к проверяемой организации. Последнее, на наш взгляд, выражается в том, что информация, предоставленная проверяемой организацией, должна считаться истинной, пока в ходе аудита не будет доказано иное.

Объективной предпосылкой обеспечения данного принципа следует считать развитие рынка экоаудиторских услуг, что должно привести к развитию конкуренции среди экологических аудиторов (экоаудиторских организаций) и в целом – к повышению качества аудита.

2.6 Принцип содействия экологическому аудиту со стороны аудируемого субъекта

А. С. Шилов выделяет принцип «всемерного благоприятствования экологическому аудиту со стороны руководства и владельцев предприятия, разработки и принятия мер по результатам проверки» [88]. А. С. Шевчук называет принцип «поддержки экологического аудита руководством или собственником объекта и принятия необходимых мер по результатам аудита». [89] Эти принципы вытекают из преобладания инициативного аудита. Аудируемый субъект проявляет заинтересованность в содействии аудитору при проведении инициативного аудита, потому что в таком случае он действительно заинтересован в получении достоверной информации о своей деятельности и полезных рекомендаций, направленных на ее улучшение.

Однако если аудит является обязательным и если, тем более, заказчик аудита не совпадает в одном лице с аудируемым субъектом, то последний такой заинтересованности может и не испытывать. Так, например, согласно зарубежной практике, при заключении договора об обязательном экологическом страховании страховщик имеет право на оценку страхового

риска – вероятности возникновения страхового случая и размеров возможного вреда окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу населения.

В договоре страхования обычно предусматривается, что в случае возрастания страхового риска страхователь обязан немедленно сообщить об этом страховщику. Но страхователь в этом не всегда заинтересован [68, С. 12], а потому, если оценка страхового риска проводится в ходе экологического аудита, он не всегда заинтересован в предоставлении аудитору полной информации о своей деятельности. Поэтому для таких случаев обязанность оказывать аудиторам необходимое содействие должна быть возложена на аудируемого субъекта нормативным правовым актом.

2.7 Принцип ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности, за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

Шестаков А. С. выделяет принцип ответственности аудиторов за выводы, полученные в результате исследований [39]. Временная инструкция Минэкобиоресурсов [2] предусматривала принцип ответственности не только разработчика (т.е. аудитора), но и заказчика, за достоверность информации по аудиту, а также принцип ответственности всех участников за последствия реализации действий по аудиту. Серов Г.П. называет ряд правонарушений, связанных с выполнением экологического аудита. Во всех этих правонарушениях субъектами выступают экологические аудиторы. [20, С. 440]

Мы, тем не менее, считаем возможным расширить действие данного принципа. Предлагаемая нами формулировка означает, что все субъекты правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности, за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей, несут ответственность, установленную законодательством РК. Указанные субъекты могут привлекаться к любому традиционному виду ответственности, разумеется, при наличии необходимых для этого оснований.

3 Субъекты правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности

Целью данного подраздела является выявление субъектов всех групп правоотношений, складывающихся в процессе осуществления экологической аудиторской деятельности; определение соотношения их интересов и функций в правоотношениях, особенностей их правоспособности; разработка рекомендаций по формулировке их прав и обязанностей, которые должны обеспечить справедливый баланс их интересов при одновременном достижении общесоциальной цели – улучшения качества окружающей среды.

С точки зрения Серова Г.П., в процессе осуществления экологической аудиторской деятельности возникают и реализуются аудиторские правоотношения – правоотношения между органами власти, физическими и юридическими лицами, регулируемые нормами различных отраслей права. [20, С. 384]

Думаем, что с осуществлением экологической аудиторской деятельности должно быть связано несколько групп правоотношений: правоотношения, возникающие по поводу лицензирования экологической аудиторской деятельности, аттестации экологических аудиторов, проведения экологического аудита, предоставления информации, полученной в результате аудита, заинтересованным лицам.

Рассмотрим теперь правовое положение субъектов отдельных видов.

3.1 Экологические аудиторы

По смыслу п. 1 ст. 82 Закона РК «Об охране окружающей среды», экологические аудиторы и аудиторские организации являются двумя самостоятельными видами субъектов, осуществляющих экологический аудит.

По п. 3 той же статьи, экологическим аудитором может быть *физическое или юридическое лицо*, аттестованное квалификационной комиссией и получившее квалификационное свидетельство (удостоверение) на право занятия аудиторской деятельностью на территории Республики Казахстан. В этой связи возникает вопрос: если юридическое лицо, так же, как и физическое, является аудитором, то что же тогда должно быть признано экологической аудиторской организацией?

Мы думаем, что юридическое лицо, созданное для осуществления экологической аудиторской деятельности, следует признавать не аудитором, а аудиторской организацией, иначе понятие «аудиторская организация» становится попросту ненужным.

Итак, экологическим аудитором должно признаваться именно физическое лицо, прошедшее в надлежащем порядке аттестацию и в результате получившее квалификационное свидетельство (удостоверение) экологического аудитора. Аттестация должна представлять собой проверку наличия у физического лица знаний, умений и личных качеств, необходимых ему для проведения экологического аудита надлежащим образом. Успешное прохождение аттестации должно подтверждаться выдачей квалификационного свидетельства (удостоверения), что является основанием возникновения у физического лица правового статуса экологического аудитора. Экологический

аудитор должен иметь право получить лицензию на осуществление экологической аудиторской деятельности либо проводить аудит на основе индивидуального трудового договора с экологическим аудитором или экологической аудиторской организацией, получившими такую лицензию.

Зарубежная практика показывает, что экологическим аудиторам требуется специализация в зависимости: а) от вида аудита; б) от отрасли экономики, в которой осуществляется аудируемая деятельность.

Так, Канадская Ассоциация экологических аудиторов проводит аттестацию претендентов, в результате которой каждому из них выдается свидетельство с указанием одной из следующих аудиторских специальностей: сертифицированный экологический аудитор (Certified Environmental Auditor – CEA), сертифицированный экологический аудитор в области устойчивого управления лесами (Certified Environmental Sustainable Forest Management Auditor - CEA(SFM)), аудитор систем экологического менеджмента (EMS Auditor - EMS(A)), главный аудитор систем экологического менеджмента (EMS Lead Auditor - EMS(LA)) [92]. Стандарты INTOSAI предусматривают проведение аттестации на право осуществления аудита систем менеджмента (management system), соответствия экологическим требованиям (environmental compliance), аудита здоровья и безопасности (health and safety) [93].

Анализ зарубежной и международной практики показывает, что виды экоаудиторских специальностей появляются в зависимости от того, на какие виды аудита возникает спрос, а также от того, на развитие каких видов аудита направлена государственная политика.

В РК у ряда юридических лиц имеется опыт проведения экологического аудита, включающего оценку воздействия аудируемой деятельности на окружающую среду, определение ее соответствия экологическим требованиям, разработку рекомендаций по проведению мероприятий, направленных на охрану окружающей среды, экономически целесообразных для конкретного природопользователя. Кроме того, решением семинара «Экологический аудит в Казахстане», проведенного совместно Министерством охраны окружающей среды и Программой ЕС ТАСИС 23 января 2003г., Комитету по стандартизации, метрологии и сертификации было рекомендовано ознакомить природопользователей с проектом стандарта ИСО 19011 с целью развития добровольной сертификации по стандарту ИСО 14001, а значит, и развития аудита систем охраны окружающей среды. Указанным решением была отмечена «готовность и потребность промышленности» в развитии системы экологического аудирования. И, наконец, развитие экологического страхования потребует применения экологического аудита в целях определения страхового риска и разработки рекомендаций, направленных на его снижение.

Таким образом, на современном этапе назрела актуальность создания правовых условий, прежде всего, для развития вышеуказанных видов экологического аудита. В частности, аттестация экологических аудиторов должна обеспечивать наличие у аудиторов знаний и навыков, необходимых для проведения данных видов экологического аудита.

Немаловажным является и вопрос о субъекте аттестации. ИСО/ПМС 19011, закрепляя требования к компетентности аудиторов, указывает на то, что соответствие этим требованиям обеспечивает организация, внедряющая аудит, - в зависимости от целей и сложности планируемых проверок. Мы считаем, однако, что важное значение имеет и внешняя аттестация экологических аудиторов вообще и аудиторов систем управления охраной окружающей среды в частности.

В зарубежной практике встречаются два варианта внешней аттестации экологических аудиторов. Во-первых, обязательная аттестация, проводимая уполномоченным государственным органом. Такой подход использован, например, в Законе Республики Эстония о проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита (статьи 30 и 31) [38]; во Временном положении о системе экологического аудирования в г. Москве (п. 4), утвержденном Постановлением Правительства г. Москвы от 22 июля 2003 г., № 568 – ПП. Приложение Б 2 к стандарту ИСО 14012 [9] предлагает создать орган по регистрации аудиторов, если это будет признано уместным.

Во-вторых, аттестация экологических аудиторов профессиональной организацией – ассоциацией или палатой, создаваемой в целях оказания аудиторам методической помощи, содействия обмену опытом между ними, повышению квалификации и защиты интересов аудиторов в отношениях с другими субъектами. Примером такой ассоциации является вышеупомянутая Канадская Ассоциация экологических аудиторов.

Аттестация экологических аудиторов профессиональной организацией не всегда является обязательной, часто она дает аудиторам лишь преимущество при конкуренции. Однако с развитием рынка экоаудиторских услуг аттестованные аудиторы все больше вытесняют лиц, не прошедших аттестацию. Так, например, результаты обзора, проведенного рабочей группой по экологическому аудиту INTOSAI, показали, что 94% лиц, осуществляющих экологический аудит, имеют какой-либо мандат на проведение экологического аудита. [94, С. 3]

Шевчук А.В. пишет, что в России необходимо создать независимую ассоциацию профессиональных экологов-аудиторов, где претенденты на это звание могли бы проходить аккредитацию. [89, С. 134]

Мы полагаем, что для РК в период становления экологического аудита единственно возможным является первый вариант – аттестация экологических аудиторов, проводимая специально уполномоченным государственным органом. В условиях отсутствия экологических аудиторов требование о создании ассоциации или палаты станет попросту невыполнимым. Однако для экологических аудиторов следует предусмотреть право на создание палаты или ассоциации и вступления в нее – для того, чтобы аудиторы воспользовались этим правом, как только у них появится реальная заинтересованность в создании подобной организации.

Другим важным вопросом является вопрос о квалификационных требованиях, предъявляемых к экологическим аудиторам.

Экологический аудит является очень сложным делом, требующим разнообразных знаний и умений, круг которых, к тому же, варьируется в зависимости от видов аудита. Временное положение о системе экологического аудита в г. Москве ориентируется на развитие аудита систем охраны окружающей среды (согласно п. 1.2. Положения, оно основывается на ряде стандартов, и в числе прочих на ГОСТ Р ИСО 14010-98, 14011-98, 14050-99, 14031 2001), аудита соответствия экологическим требованиям и требованиям промышленной безопасности, аудита направленного на определение страхового риска при экологическом страховании. В Казахстане, как уже указывалось, имеются определенные предпосылки для развития всех указанных видов экологического аудита, поэтому и нормативная база для всех этих видов должна быть создана.

Сравнение по содержанию отдельных видов экологического аудита позволяет сделать вывод о том, что все они требуют наличия некоей общей базы знаний и умений. В то же время отдельные виды аудита могут потребовать более детальных знаний в тех или иных сферах, относящихся к общей базе, либо знаний, выходящих за рамки общей базы.

На наш взгляд, общими для всех видов экологического аудита являются следующие знания.

1. Знание нормативных правовых актов и иных документов, в которых содержатся требования, применяемые к объектам аудита, а также закрепляется порядок применения юридической ответственности за вред, причиненный окружающей среде, здоровью и имуществу физических, юридических лиц или государства в связи с осуществлением аудируемой деятельности. Значение этих знаний для аудита на соответствие объекта аудита требованиям экологической и промышленной безопасности, на наш взгляд, очевидно. В ходе аудита, целью которого является оценка воздействия аудируемой деятельности на окружающую среду, также проводится определение соответствия этой деятельности применяемым экологическим требованиям.

В случае проведения аудита систем экологического менеджмента такие знания необходимы для того, чтобы проверить, действительно ли аудируемый субъект постоянно идентифицирует все применяемые к его деятельности законодательные и иные требования; учитывает ли их при формировании и совершенствовании своей системы экологического менеджмента. Кроме того, знание таких требований необходимо и для проверки того, правильно ли была установлена важность выявленных экологических аспектов⁵, ведь если требования связывают с экологическим аспектом определенные расходы или меры ответственности, это влияет на важность аспекта для аудируемого субъекта. В случае проведения экологического аудита в целях определения страхового риска аудитор нужно определить приблизительную сумму ущерба окружающей среде, жизни, здоровью или имуществу физических и

⁵ П р и м е ч а н и е – Согласно п. 3.3. ИСО 14001, экологический аспект – это элемент деятельности организации, ее продукции или услуг, который может взаимодействовать с окружающей средой. Например, выброс загрязняющего вещества, возможность аварийной его утечки и т.п.

юридических лиц, для чего необходимо знание нормативных правовых актов, закрепляющих порядок исчисления соответствующего вида ущерба.

2. Знание методологии проведения конкретных видов экологического аудита, а также требований, предъявляемых к проведению того или иного вида аудита. Аудитору необходимо знать круг возможных источников информации, необходимой ему в том или ином случае (например, знание круга документов, которые могут содержать те или иные данные); уметь их использовать (например, уметь отбирать пробы воды, атмосферного воздуха, почвы, интервьюировать персонал и т.п.). Это относится к методологии проведения аудита. Кроме того, аудитор должен соблюдать требования к проведению отдельных операций аудита, например, к подбору аудиторских данных (их проверяемость, достаточность); процедуры взаимодействия между различными субъектами (например, согласование с аудируемым субъектом отдельных вопросов, предоставление заказчику необходимой информации о ходе аудита и т.п.). В целом аудитор должен неукоснительно соблюдать свои обязанности и умело использовать права для выполнения аудита надлежащим образом, защиты своих правомерных интересов и правомерных интересов других субъектов.
3. Знание отрасли, в которой осуществляется аудируемая деятельность, специфики используемого очистного и природоохранного оборудования, технологических процессов и их воздействий на окружающую среду. В ходе экологического аудита, проводимого в целях оценки страхового риска при экологическом страховании необходимо установление размеров вреда окружающей среде, который может быть вызван аварией, связанной с аудируемой деятельностью. Деньга В.С. отмечает, что такой вред может быть оценен в ходе производственного экологического аудита, который включает проверку состава и технического состояния природоохранного оборудования; выявление всех источников загрязнений и оценку их обеспеченности очистным оборудованием; проверку соответствия типа и пропускной способности очистных сооружений номенклатуре и объему основного производства; оценку прогрессивности применяемых методов очистки [37, С. 68]. При проведении аудита систем охраны окружающей среды знание соответствующей отрасли позволяет проверить, все ли экологические аспекты были учтены при планировании, целесообразны ли целевые и плановые показатели, установлены ли все проводимые в ходе аудируемой деятельности операции, влияющие на ее экологические аспекты, подготовлен ли аудируемый субъект к возможным аварийным ситуациям. Если проводится аудит соответствия деятельности требованиям экологической и промышленной безопасности, то знание отрасли, в которой действует аудируемый субъект, позволяет правильно определить круг применимых экологических требований (в том числе, отраслевого характера), а также правильно определить соответствие этим требованиям деятельности аудируемого субъекта. Если же в программу аудита входит разработка рекомендаций по улучшению аудируемой деятельности, то знание технологических процессов помогает в выборе наиболее

целесообразного с экологической и экономической точки зрения варианта организации аудируемой деятельности.

4. Знание науки об окружающей среде, закономерностей развития изменений в ней вследствие тех или иных видов воздействий. При проведении аудита систем охраны окружающей среды это необходимо для оценки правильности учета экологических аспектов аудируемой деятельности. Если аудит проводится в целях определения страхового риска при экологическом страховании, знание закономерностей развития изменений в окружающей среде необходимо для определения круга элементов окружающей среды, а также круга лиц, которым может быть причинен ущерб.

Дополнительно аудиторы систем экологического менеджмента должны разбираться в организационных структурах различных организаций (чтобы понять, какой должна быть система экологического менеджмента применительно к условиям конкретной организации); в системах менеджмента и документах, устанавливающих требования к ним (чтобы, как указано в подпункте «б» пункта 7.2.1. ИСО/ПМС 19011, уметь охватить область аудита и применить критерии⁶ аудита); в методах и технологиях менеджмента охраны окружающей среды (чтобы уметь анализировать системы менеджмента, созданные в конкретных организациях). Аудиторы, проводящие аудит для целей экологического страхования, должны знать методику расчета риска аварийного загрязнения окружающей среды, страховых тарифов и страховых платежей. Аудиторы, рассчитывающие проводить аудит финансовых заявлений, должны знать бизнес, чтобы уметь «идентифицировать и понять факторы, которые могут оказать существенное воздействие на финансовую отчетность...». [94, С. 10]

Следует заметить, что на практике редко встречаются специалисты, обладающие всеми этими знаниями. [95] Поэтому, во-первых, в зарубежной практике аттестации аудиторов предшествует специальное обучение и стажировка. Во-вторых, экологический аудит, как правило, проводится командой (группой по аудиту), в которую, помимо аудиторов, входят иные специалисты.

По законодательству отдельных стран ближнего зарубежья, претенденты на получение квалификационного свидетельства экологического аудитора должны, как правило, иметь высшее образование. При этом специальность обычно определяется в самом общем виде. Так, согласно Временному положению о системе экологического аудита в г. Москве, претендент обязан представить документ о высшем экономическом и/или юридическом образовании либо образовании в экологически ориентированных отраслях (в экономике природопользования, промышленной экологии и т.д.). В соответствии с п. 2.1. Временного порядка аттестации экологических

⁶ П р и м е ч а н и е – Согласно п. 3.13 ИСО/ПМС 19011, область аудита обычно включает в себя описание местонахождения, организационной структуры, видов деятельности и процессов организации, а также указание необходимого периода времени. Т.е., знание систем менеджмента позволяет круг объектов, которые необходимо проверить для того, чтобы дать обоснованный ответ на поставленные вопросы, и определить необходимый для этого промежуток времени.

аудиторов, утвержденного Приказом Госкомэкологии РФ от 16.07.98г. [96], аттестуемый аудитор должен иметь законченное высшее образование. В отдельных случаях, при наличии значительного практического опыта работы в области охраны окружающей среды и природопользования (не менее 5 лет), к аттестации в качестве экодидитора допускаются лица, имеющие законченное среднее специальное образование или ему эквивалентное. Закон Республики Эстония «О проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита» также предъявляет к претендентам требование о наличии высшего образования, которое должно быть получено в ВУЗах, имеющих лицензию Министерства образования и науки, или в других учебных заведениях, если выдаваемые ими документы об образовании признаются в Эстонии (п. 3 ст. 31). Кроме того, п. 2 ст. 31 Закона указывает на то, что к претендентам предъявляются квалификационные требования, установленные стандартом EVS-EN ISO-14012. «Указания по проведению экологического аудита. Квалификационные критерии по экологическому аудиту».

Мы думаем, что при установлении требований к образованию претендентов было бы целесообразно использовать Классификатор направлений подготовки и специальностей высшего профессионального образования Республики Казахстан, утвержденный Приказом Министра образования и науки РК от 19.02.01г., № 85. [97] Изучив классификатор, мы отобрали ряд специальностей, которые предполагают наличие хотя бы большей части знаний и умений, необходимых для проведения экологического аудита (см. Приложение Б).

Вторым важным требованием, предъявляемым к претендентам на получение квалификационного свидетельства экологического аудитора, является опыт работы, связанный с природопользованием и охраной окружающей среды. Согласно п. 2.3. Временного порядка аттестации экологических аудиторов, утвержденного Приказом Госкомэкологии РФ от 16.07.98г., «аттестуемый аудитор должен иметь практический опыт работы, способствующий развитию профессионализма и пониманию деятельности, связанной с охраной окружающей среды, природопользованием и методологией экологического аудирования, а также обладать знаниями специфики отрасли, в которой он предполагает проводить работы по экологическому аудированию. Аттестуемый аудитор должен иметь стаж не менее четырех лет соответствующей практической работы в области охраны окружающей среды и природопользования». В соответствии с п. 3.2.2. Временного положения о системе экологического аудита в г. Москве, для аттестации в качестве экологического аудитора необходимо наличие стажа работы в областях деятельности, связанных с природопользованием, охраной окружающей среды, обеспечением промышленной и экологической безопасности, не менее трех лет. Нам представляется, что опыт работы претендентов может быть связан: 1) с выполнением или организацией выполнения экологических требований или требований промышленной безопасности, например, выполнение работ в области природоохранного проектирования, обслуживание очистных сооружений, проведение инженерно-экологических изысканий, работа в качестве инженера по охране окружающей среды; 2) с осуществлением

экологического контроля, например, работа в качестве специалиста в лаборатории природоохранного аналитического контроля или службы охраны окружающей среды на предприятии; работа в качестве инспектора государственного органа, осуществляющего контроль в сфере охраны окружающей среды; выполнение работ в области экологической экспертизы; 3) с выполнением мониторинга окружающей среды и отдельных природных объектов.

Следующим распространенным требованием к претендентам является прохождение специального обучения и стажировки. Согласно п. 2.2. Временного порядка аттестации экологических аудиторов, аттестуемый аудитор должен пройти курс специального обучения в области экологического аудирования по программам, утвержденным Госкомэкологии России, две практические стажировки и иметь свидетельство об успешном прохождении этого курса обучения и стажировки не позднее, чем за два года до даты подачи заявления об аттестации. Обучение и практическая стажировка аудиторов проводится в определенных квалификационных комиссиях учебно-методических центрах. Канадская ассоциация экологических аудиторов требует от претендентов прохождения обучения в определенном объеме (35 часов для претендентов на квалификации «сертифицированный экологический аудитор» и «сертифицированный экологический аудитор в области устойчивого управления лесами»). Стажировка же, требуемая организацией, исчисляется в днях аудита и количестве проведенных аудиторских проверок за определенный период времени, предшествующий подаче документов на аттестацию (так, например, претенденты на квалификацию «сертифицированный экологический аудитор» должны в ходе стажировки провести 40 дней аудита и не менее 8 аудиторских проверок за три года, непосредственно предшествовавших подаче документов на аттестацию). Стандарты INTOSAI в минимальном числе дней аудита выделяет количество дней, в течение которых претендент должен проводить аудит в месте нахождения аудируемого субъекта. Например, претендент на квалификацию «аудит соответствия экологическим требованиям» должен провести не менее 20 аудитов на соответствие экологическим требованиям, выработать не менее 100 дней аудита в течение четырех последних лет. Из этих 100 дней в течение, как минимум, 20 дней претендент должен выработать, проводя аудит в месте осуществления аудируемой деятельности [93].

Нам представляется, что при выборе варианта для Республики Казахстан можно успешно сочетать два предложенных метода. С одной стороны, следует разработать ряд стандартных программ обучения и стажировки – отдельно для каждой отрасли экономики, в которой предполагается проведение экологического аудита. С другой стороны, разработать для обучения и стажировки временные нормативы – предусмотреть количество часов обучения, аудиторских проверок и дней аудита, необходимое для реального освоения каждой из программ.

В упомянутых нами источниках используются различные формы контроля фактических знаний претендентов при аттестации: 1)квалификационный

экзамен (Временное положение о системе экологического аудита в г. Москве, Стандарт INTOSAI); 2) собеседование либо анализ представленных претендентом документов (Временный порядок аттестации экологических аудиторов).

В зарубежных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок аттестации экологических аудиторов, как правило, закрепляются основания аннулирования квалификационного свидетельства экологического аудитора.

Согласно п. 3.2.5.1. Временного положения о системе экологического аудита в г. Москве, квалификационный аттестат экологического аудитора аннулируется в случаях, если:

- 1) установлен факт получения квалификационного аттестата с использованием подложных документов;
- 2) вступил в законную силу приговор суда, предусматривающий наказание в виде лишения права заниматься экоаудиторскими проверками в течение определенного срока;
- 3) установлен факт систематического нарушения экоаудитором при проведении экоаудита требований, установленных законодательством РФ или правилами (стандартами) экоаудиторской деятельности, в т.ч. настоящим Положением;
- 4) установлен факт подписания экоаудитором аудиторского заключения без проведения аудиторской проверки;
- 5) экоаудитор нарушает требование о прохождении обучения по программам повышения квалификации.

В соответствии с п. 6 ст. 31 Закона Республики Эстония «О проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита», комиссия, производящая регистрацию экологических аудиторов, вправе приостановить действие удостоверения экологического аудитора или признать его регистрацию недействительной, если:

- 1) комиссии были представлены сведения, не соответствующие действительности;
- 2) выявляются обстоятельства, указанные в ч. 4 настоящей статьи (т.е. основания отказа в регистрации: претендент не соответствует установленным требованиям, регистрация претендента ранее была признана недействительной, претендент имеет судимость за совершенное преступление);
- 3) экологическим аудитором не представлен отчет о деятельности;
- 4) экологический аудитор связан с деятельностью, оказывающей или могущей оказать влияние на его беспристрастность.

Согласно п. 6.1. Временного порядка аттестации экологических аудиторов, удостоверение экоаудитора может быть аннулировано Комиссией в случаях:

- 1) искажения или недостоверности данных, приведенных в документах, представленных на аттестацию;
- 2) повторяющихся грубых нарушениях при проведении проверок (необъективность, нарушение этических норм и правил);

- 3) прекращения практической деятельности в качестве аудитора в течение более двух лет;
- 4) лишения экоаудитора лицензии на осуществление экоаудиторской деятельности.

«Недостоверность», «искажение данных», «подложные документы», «сведения, не соответствующие действительности» признаются основаниями для аннулирования квалификационного аттестата во всех приведенных актах.

Рассматривая принцип достоверности результатов экологического аудита, мы уже говорили о том, что достоверность информации есть ее истинность и полная доказанность. В данном случае информация о претенденте подтверждается в основном соответствующими документами: например, наличие необходимого образования подтверждается документом об образовании, наличие опыта работы – выпиской из трудовой книжки и т.д. Доказанность обеспечивает истинность.

Отсюда следует, что недостоверная информация – это информация либо ложная (информация, содержащаяся в подложном документе об образовании, хотя фактически такое образование отсутствует у претендента), либо недоказанная (образование у претендента может быть и есть, но документ об образовании не был представлен). Если хотя бы один из указанных случаев имел место, то это значит, что аттестация недостоверно установила соответствие претендента квалификационным критериям.

Таким образом, для обеспечения достоверности соответствия претендента квалификационным критериям в качестве основания аннулирования квалификационного свидетельства следует выделить «установление факта проведения аттестации без представления необходимых документов или на основе подложных документов». Кроме того, достоверность соответствия претендента квалификационным критериям обеспечивается через форму контроля, предполагающую непосредственный контакт с претендентом (при проведении собеседования, квалификационного экзамена и т.п.), а также административной ответственностью, предусмотренной ст. 150 КоАП: «выдача...квалификационного аттестата (свидетельства) с нарушением порядка, установленного законодательством» [98].

Особого внимания заслуживают такие основания, как лишение экоаудитора лицензии на осуществление экоаудиторской деятельности или лишение экоаудитора права заниматься экоаудиторскими проверками в течение определенного срока по приговору суда.

Прежде всего, следует четко уяснить связь между аттестацией экоаудитора и лицензированием экологической аудиторской деятельности. Аттестация представляет собой проверку наличия у физического лица образования, опыта работы, знаний и навыков, необходимых ему для надлежащего проведения экологического аудита. Лицензирование же предполагает проверку наличия у физического или юридического лица условий проведения аудита: наличия аттестованных аудиторов, специализированной лаборатории, оргтехники и электронной техники, необходимой для ведения документации.

Мы считаем, что в области экологического аудита следует по аналогии применить подход, который в настоящее время используется в сфере аудита финансовой отчетности. Составление аудитором (аудиторской организацией) заведомо недостоверного аудиторского заключения, в соответствии со ст. 184 КоАП, влечет наложение штрафа на аудитора или на аудиторскую организацию с лишением лицензии на право осуществления аудиторской деятельности. В то же время, в соответствии с пп. 3 п.1 ст. 11 Закона «Об аудиторской деятельности», выдача заведомо ложного или неквалифицированного аудиторского отчета влечет аннулирование квалификационного аттестата аудитора. Однако, кроме того, квалификационный аттестат аннулируется еще по трем основаниям. Таким образом, аннулирование квалификационного аттестата и лишение лицензии – это две самостоятельные меры, применяемые в отношении различных субъектов, по различным основаниям, совпадающим лишь отчасти.

Мы думаем, что такой подход вполне оправдан. Принцип справедливости юридической ответственности требует ее возложения только на лицо, совершившее правонарушение. Приведенная нами ст. 184 КоАП предусматривает меры взыскания для субъектов экологической аудиторской деятельности, а значит, для субъектов предпринимательства, получивших лицензию. В штате экологической аудиторской организации могут быть несколько аттестованных аудиторов; к конкретным аудиторским проверкам, повлекшим лишение их работодателя лицензии, мог быть привлечен и не весь штат. И более того, вынесение заведомо недостоверного заключения может быть вызвано действиями только одного или нескольких аудиторов из тех, которые были привлечены к проверке.

Поэтому основанием для аннулирования квалификационного свидетельства должно стать не лишение лицензии само по себе, а совершение правонарушения конкретным аудитором, которое повлекло или могло повлечь нарушение прав других субъектов аудиторских правоотношений. Если лишение лицензии – это мера взыскания, применяемая к аудиторско-индивидуальному предпринимателю или аудиторской организации в целях защиты интересов заказчика и пользователей информацией аудита, то аннулирование квалификационного свидетельства – это мера защиты интересов настоящего и потенциальных работодателей аудитора, допустившего правонарушение, его потенциальных заказчиков и пользователей информацией аудита.

Представляется обоснованным признание одним из оснований аннулирования квалификационного свидетельства лишение права заниматься экологической аудиторской деятельностью по приговору суда. Думаем, применение этой меры касается осуществления аудитором экологической аудиторской деятельности в качестве как индивидуального предпринимателя, так и выполнения экологического аудита в качестве работника экологического аудитора или экологической аудиторской организации. Однако следует заметить, что эта мера носит временный характер – в соответствии со ст. 41 УК РК, лишение права занимать определенную должность или заниматься

определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания [99].

В соответствии с п. 3.3. Временного порядка аттестации экологических аудиторов в РФ, при принятии решения об аттестации учитывается, не имел ли ранее факт аннулирования у претендента удостоверения эколога. Эта норма неясна, она не дает аттестующему органу четкого указания, а претендентам – гарантии на обеспечение их равноправного положения при проведении аттестации. Закон Республики Эстония тоже решает эту проблему неприемлемым, на наш взгляд, образом – в соответствии с пп. 2 п. 4 статьи 31, в качестве экологического аудитора не регистрируется лицо, регистрация которого была признана недействительной. Срок, который должен пройти с момента признания регистрации недействительной, не устанавливается, поэтому лицо, в отношении которого регистрация была один раз отменена, навсегда лишается возможности пройти регистрацию вновь. А ведь не все предусмотренные данным законом обстоятельства являются серьезными правонарушениями; например, непредставление аудитором отчета о своей деятельности – это нарушение гораздо менее опасное, чем, скажем, вынесение заведомо ложного заключения, и не требует, на наш взгляд, столь сурового наказания, как лишение на неопределенный срок права на проведение экологического аудита.

Поэтому было бы целесообразно предусмотреть в нормативном правовом акте норму следующего содержания: «Квалификационное свидетельство экологического аудитора аннулируется в случае вступления в отношении него в законную силу приговора суда, назначившего ему наказание в виде лишения права заниматься экологической аудиторской деятельностью. Лицо, квалификационное свидетельство которого было аннулировано по данному основанию, не вправе проходить повторную аттестацию в течение всего срока действия назначенного ему наказания в виде лишения права заниматься экологической аудиторской деятельностью».

В иных случаях следует установить твердый срок запрета на прохождение повторной аттестации – мы предлагаем два года.

Серьезным основанием аннулирования квалификационного свидетельства является нарушение аудитором обязательных условий проведения аудита. Подобные основания предусматриваются практически всеми вышеуказанными источниками. Но такими основаниями признаются «повторяющиеся грубые нарушения», «систематические нарушения», «несоблюдение основных требований». Т.е., нарушения должны носить существенный характер. Однако существенный характер нарушения единообразно определить невозможно, поэтому судить о нем необходимо в каждом конкретном случае в зависимости от требований к аудиту, сложившихся на практике. А вот систематичность нарушений определить можно, например, существенное нарушение аудитором обязательных требований к аудиту, в том числе норм профессиональной этики, при проведении двух или более проверок. Наиболее грубые нарушения могут выступать основаниями аннулирования квалификационного свидетельства

даже при их единичном совершении, например, подписание аудиторского заключения без проведения экологического аудита, вынесение заведомо недостоверного аудиторского заключения.

Необходимо также и основание аннулирования квалификационного свидетельства, связанное с осуществлением послеаттестационного контроля. Но для этого следует решить вопрос о форме такого контроля. В вышеприведенных источниках предлагаются рассмотрение отчетов аудиторов о своей деятельности, обязательное прохождение обучения аудитора по программам повышения квалификации, повторное обязательное обучение. Нам представляется, что наиболее целесообразным является сочетание двух форм: 1) рассмотрение отчетов аудиторов о своей деятельности – мы предлагаем раз в год или в два; 2) проведение переаттестаций экоаудиторов через значительные промежутки времени – через пять или шесть лет. Нам кажется, что такой вариант был бы наименее обременителен для аудиторов и в то же время давал бы аттестующему органу возможность контролировать компетентность аудиторов периодически – по крайней мере раз в два года – и, хотя и более редко, через личный контакт – в ходе переаттестаций.

3.2 Экологические аудиторские организации

Под аудиторской организацией обычно понимается юридическое лицо, получившее лицензию на право осуществления экологической аудиторской деятельности.

С точки зрения Серова Г.П., экоаудиторская организация является коммерческой организацией, которая должна создаваться в любой организационно-правовой форме, кроме открытого акционерного общества. [20, С. 384] По его же мнению, осуществление экологического аудита государственным юридическим лицом не в полной мере соответствует организационной и экономической независимости экоаудиторских организаций. [20, С. 406, 407] В отдельных нормативных правовых актах РФ используется другой подход: так, в соответствии с Законом РФ «Об охране атмосферного воздуха», а также с приказом Минприроды РФ № 18-95, инспекторы органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды вправе рекомендовать природопользователям проведение экологического аудита. В системе тех же органов имеются центры, которые вправе проводить экологический аудит. По мнению Серова Г.П., такая ситуация может привести к злоупотреблениям со стороны органов специальной компетенции. [20, С. 407] На наш взгляд, злоупотребления в такой ситуации действительно возможны: во-первых, контролирующие органы могут «рекомендовать» подконтрольным субъектам экологический аудит даже в тех случаях, когда это не является необходимым; во-вторых, используя зависимость этих центров, государственные органы могут влиять на результаты аудита.

В соответствии со Временными правилами по проведению экологического аудита на территории Томской области, утвержденными решением Томской областной Думы от 29.02.96г., выделяется государственный экологический аудит, который проводится специально уполномоченным государственным

органом в области охраны окружающей среды или частными экоаудиторскими организациями. [21, С. 404]

На наш взгляд, экологическая аудиторская организация должна создаваться только в форме негосударственного юридического лица, т.к. это является важным условием обеспечения независимости и объективности проведения экологического аудита (см. подраздел 2.3).

Что же касается акционерного общества, то эта организационно-правовая форма предполагает юридическое лицо с крупным уставным фондом и значительным числом участников. Для такой организации характерна очень высокая степень отмежевания участников от реального управления делами организации. В организации, обладающей меньшим объемом имущества и состоящей из меньшего числа участников, последние участвуют в делах организации и своим имуществом, и путем выполнения отдельных функций управления организацией, а иногда и путем личного трудового участия. С увеличением числа участников организации снижается степень участия каждого из них в делах организации. А чем меньше участник занят делами своей организации, тем больше он имеет возможностей осуществлять иную деятельность. С возрастанием же этих возможностей, возрастает, в свою очередь, и риск того, что такой участник будет использовать свое влияние в организации в своих личных целях. Поэтому было бы нежелательно дозволить создание экологической аудиторской организации в организационно-правовой форме акционерного общества.

Как уже выше неоднократно указывалось, право на осуществление экологической аудиторской деятельности возникает у экологического аудитора или экологической аудиторской организации с момента получения ими соответствующей лицензии. Однако в сфере лицензирования этого вида деятельности следует решить ряд проблем, связанных с согласованием законодательного акта об экологическом аудите с другими, в частности, с Законом «О лицензировании» и КоАП РК.

В настоящее время тремя законодательными актами (Законом «О лицензировании», КоАП и УК РК) предусмотрены три вида принудительного прекращения действия лицензии: 1) отзыв лицензии в судебном порядке вследствие запрета судом на занятие экологической аудиторской деятельностью, в том числе в виде уголовного наказания (лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью – ст. 41 УК) и административного взыскания (приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица – ст. 53 КоАП); 2) лишение лицензии в качестве административного взыскания (ст. 52 КоАП); 3) отзыв лицензии по иным основаниям, предусмотренным Законом «О лицензировании» (пп. 1 – 4 п. 1 Закона «О лицензировании» [100]).

Следует, однако, заметить, что в соответствии со статьей 2 КоАП РК, основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного *в особенной части настоящего Кодекса*. Этой норме противоречит ч. 3. ст. 52

КоАП, в соответствии с которой, лишение лицензии на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий применяется *по основаниям, установленным законодательством о лицензировании*.

Поэтому необходимо, чтобы основания применения лишения лицензии были предусмотрены особенной частью КоАП в виде конкретных составов правонарушений. Конечно, поскольку нормы, закрепляющие эти составы, должны будут иметь универсальный характер, т.е. распространяться на все виды лицензируемой деятельности, диспозиции этих норм придется сделать отсылочными. Например:

Неисполнение лицензиатом требований, содержащихся в лицензии или иных обязательных требований, предъявляемых к лицензируемому виду деятельности

влечет приостановление действия лицензии на срок до шести месяцев с указанием причин приостановления.

Отказ лицензиата от устранения или неустранение лицензиатом причин приостановления лицензии

влечет лишение лицензии.

Предоставление лицензиатом заведомо ложных сведений при получении лицензии влечет лишение лицензии.

Следовательно, в Законе «О лицензировании», в пп. 3 п. 1 ст. 21 [100] слова «отзыва лицензии» следовало бы заменить словами «лишение лицензиата права заниматься деятельностью, на которую была получена лицензия, по приговору суда, приостановление или запрещение этой деятельности либо лишение лицензии на нее в качестве административного взыскания».

Таким образом, такое основание, как «отзыв лицензии», в настоящее время дублирующее лишение лицензии, должно быть устранено.

Предложенный нами подход удобен еще и тем, что основания прекращения действия лицензии, характерные для экологической аудиторской деятельности – изменение организационно-правовой формы, отсутствие аттестованных аудиторов в штате аудируемого субъекта – могли бы квалифицироваться как неисполнение обязательных требований законодательства, предъявляемых к экологической аудиторской деятельности и выступать основаниями приостановления действия лицензии.

Говоря об аннулировании квалификационных свидетельств аудиторов, мы признали целесообразным выделить такие основания аннулирования, как лишение права заниматься экологической аудиторской деятельностью по приговору суда, существенное нарушение аудитором обязательных требований к аудиту, в том числе норм профессиональной этики, при проведении двух или более проверок, непрохождение аудитором переаттестации. Необходимо установить взаимосвязь между аннулированием квалификационного свидетельства и прекращением действия лицензии.

Думаем, что аннулирование квалификационного свидетельства может по-разному отразиться на действии лицензии. Если было аннулировано квалификационное свидетельство аудитора, осуществлявшего экологическую аудиторскую деятельность в порядке индивидуального предпринимательства,

то, это должно повлечь прекращение действия лицензии. Потому что, во-первых, если исполнение наказания или взыскания должно привести к определенному результату (прекращение данным лицом конкретной деятельности), то все разрешительные документы для данного лица должны быть отменены. Во-вторых, в соответствии с п. 4 ст. 3 Закона «О лицензировании», лицензии являются неотчуждаемыми, т.е. не передаваемыми другим физическим и юридическим лицам, если законодательными актами не предусмотрено иное. Таким образом, аудитор-индивидуальный предприниматель, квалификационное свидетельство которого аннулировано, не имеет никакой возможности передать лицензию другому лицу и тем самым сохранить ее действие.

Если же аннулированию подверглось свидетельство руководителя экологической аудиторской организации либо ее аудитора (аудиторов), что повлекло нарушение норм, требующих наличия свидетельства у руководителя организации либо определенного числа ее работников, то это должно стать основанием для приостановления лицензии и назначения срока для смены руководителя или принятия на работу недостающего числа аттестованных аудиторов. И только отказ в выполнении этих условий или их невыполнение должно стать основанием для лишения экологической аудиторской организацией лицензии.

Особого внимания заслуживают экологические аудиторские организации, которые будут создаваться для целей сертификации систем управления окружающей средой. Представляется, что таковыми должны стать органы по сертификации. В п. 13 ст. 1 Закона РК «О сертификации» от 16.07.99г. [101], выделяется понятие органа по сертификации продукции, процессов, работ, услуг – это юридическое лицо, аккредитованное на проведение работ по сертификации в определенной сфере деятельности в порядке, установленном государственной системой сертификации. Системы управления качеством и системы управления окружающей средой в этом определении не упоминаются, вероятно, потому, что СТ РК ГОСТ Р ИСО14001-2000 и СТ РК ИСО 9001-2001 [34] на момент принятия Закона еще не были приняты. Однако в это время уже действовал Стандарт РК от 29.05.97г. Государственная система сертификации Республики Казахстан. Требования к экспертам-аудиторам и порядок их аттестации, предусматривающий подготовку экспертов-аудиторов по ряду направлений, в том числе для сертификации систем качества [102].

Представляется, что Закон РК «О сертификации» следует дополнить двумя новыми объектами сертификации – системы качества и системы управления окружающей средой. Орган по сертификации систем управления окружающей средой должен соответствовать требованиям ст. 7 Закона «О сертификации». И, поскольку, согласно данной статье, органы по сертификации подлежат аккредитации в порядке, установленном государственным органом по стандартизации, метрологии и сертификации, то такой порядок следует принять. Следует поддержать предложение Киянского В.В., Графкина А.В. и др. о создании Системы обязательной сертификации по экологическим требованиям, для которой авторы предлагают разработать ряд нормативных

документов, и среди них – Положение об органе сертификации и порядок их аккредитации. [11, С. 13]

3.3.Органы государственно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности.

Целью данного параграфа является разработка предложений по определению компетенции органов по осуществлению государственно-правовое регулирования отношений, связанных с проведением экологической аудиторской деятельности.

Понятие «компетенция государственного органа» мы рассматриваем с той точки зрения, которая была высказана Белкиным А.А., Гумеровой Л.Ш. По их мнению, компетенцию государственного органа составляет взаимосвязь его прав и обязанностей, отражающая взаимосвязь функций органа и методов их выполнения. Функция государственного органа также является его обязанностью, но обязанностью стержневой, предполагающей инициативу органа в выборе методов ее исполнения. [103; С. 8–9] Если, допустим, государственный контроль является функцией государственного органа, то методами ее осуществления могут быть проверки, ревизии, проведение экспертиз и др. Права и обязанности органа (например, право на посещение подконтрольного объекта, ознакомление с документами и т.п.) являются рамками для реализации функций и методов, которые, с одной стороны, должны обеспечить для государственного органа возможность эффективно исполнить свои функции, а с другой – установить пределы воздействия органа на поведение других субъектов.

Полагаем, что функциями **Правительства Республики Казахстан** в области экологического аудита должны, как минимум, быть:

- 1) установление перечня экологически опасных видов деятельности, подлежащих обязательному государственному лицензированию и обязательному экологическому страхованию;
- 2) утверждение Правил лицензирования экологической аудиторской деятельности;
- 3) создание специально уполномоченных органов в области экологического аудита и утверждение положений о них.

Ключевую роль в регулировании отношений, связанных с экологической аудиторской деятельностью должны играть **специально уполномоченные государственные органы в области экологического аудита.**

На необходимость создания специально уполномоченного государственного органа в области экологического аудита указывает Шевчук А.В. [89, 133] Согласно п. 2.3. Постановления Правительства г. Москвы «О системе экологического аудита», таким органом является Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы.

В РК таких органов должно быть два – центральный исполнительный орган в области охраны окружающей среды (т.к. этот орган осуществляет государственный экологический контроль, государственную экологическую экспертизу – деятельность, которая требует тех же специальных знаний, что и экологический аудит) и специально уполномоченный орган в области

стандартизации, метрологии и сертификации (в части развития систем экологического менеджмента, их сертификации по ИСО 14001 или регистрации по EMAS).

Думаем, что центральный исполнительный орган в области охраны окружающей среды должен выполнять следующие функции.

1. **Функция формирования государственной политики в области экологического аудита.** К ней относится разработка основных принципов и направлений государственной политики, а также программ развития экологического аудита. В частности, специально уполномоченный орган в области охраны окружающей среды совместно со специально уполномоченным органом в области стандартизации, метрологии и сертификации (о котором речь пойдет ниже) могли бы разработать Концепцию развития экологического аудита. Серов Г.П. предлагает разработать такую концепцию для РФ [20, С. 481], однако, на наш взгляд, в его предложениях почти не уделено внимание тому, ради чего собственно и создается программный документ – определению мер государственной поддержки развития экологического аудита, последовательности их принятия, определению государственных органов, которым намечено поручить те или иные функции в области развития экологического аудита.
2. **Функция организации подготовки экологических аудиторов.** Она включает аккредитацию учебно-методических центров по подготовке экологических аудиторов и повышению их квалификации; разработку программ их обучения, а также программ квалификационных экзаменов при их аттестации.
3. **Функция контроля в сфере экологической аудиторской деятельности.** В нее включается аттестация экологических аудиторов, последующий контроль за повышением их квалификации, лицензирование экологической аудиторской деятельности, контроль за соблюдением экологическими аудиторами (аудиторскими организациями) обязательных требований к экологическому аудиту.
4. **Функция регистрации субъектов аудиторских правоотношений** включает в себя ведение реестров аттестованных экологических аудиторов, экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций, получивших лицензию на осуществление экологической аудиторской деятельности; аккредитованных учебно-методических центров по подготовке экологических аудиторов и повышению их квалификации; предоставление информации об этих субъектах всем заявителям.
5. **Функция оказания методической помощи экологическим аудиторам.** К этой функции относится разработка стандартов и инструктивно-методических документов, определяющих методику проведения экологического аудита; формирование фондов нормативных правовых актов, автоматизированных баз данных, необходимых для проведения экологического аудита. В частности, было бы целесообразно принять инструкции «О порядке проведения оценки воздействия действующих предприятий на окружающую среду», «О порядке оценки страхового риска

при заключении договора об экологическом страховании», «О порядке проведения экспресс-оценки экологического состояния государственных предприятий при приватизации государственного имущества».⁷

- 6. Функция участия в правотворчестве** охватывает разработку нормативных правовых актов в сфере экологического аудита; согласование ведомственных актов в той же сфере.

Специально уполномоченный орган в области стандартизации, метрологии и сертификации (далее – Комитет стандартизации) должен играть ключевую роль в политике стимулирования внедрения в РК систем экологического менеджмента, их сертификации по ИСО 14000, регистрации по EMAS. Система сертификации систем экологического менеджмента должна стать составной частью государственной системы сертификации по экологическим требованиям, а она, в свою очередь, должна стать структурным подразделением государственной системы сертификации РК.

Государственная система сертификации по экологическим требованиям должна состоять из аккредитующего органа системы (им и должен стать Комитет стандартизации), органов по сертификации систем экологического менеджмента и лабораторий природоохранного аналитического контроля.

Комитет стандартизации в части развития систем экологического менеджмента, их аудита и сертификации должен выполнять функции, аналогичные функциям центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды в части развития иных видов аудита.

- 1. Функция формирования государственной политики в области развития экологического аудита** должна выполняться Комитетом стандартизации совместно с центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды. Комитет стандартизации должен также выполнять и функции организации подготовки аудиторов систем экологического менеджмента, контроля в сфере деятельности органов сертификации систем и лабораторий природоохранного аналитического контроля; функцию регистрации аудиторов систем экологического менеджмента.
- 2. Функция организации подготовки аудиторов систем экологического менеджмента.** Она включает аккредитацию учебно-методических центров по подготовке таких аудиторов и повышению их квалификации; разработку программ их обучения, а также программ квалификационных экзаменов при их аттестации.
- 3. Функция контроля в сфере осуществления аудита систем экологического менеджмента.** В нее включается аттестация аудиторов систем экологического менеджмента, последующий контроль за повышением их квалификации, аккредитация органов по сертификации систем экологического менеджмента и лабораторий природоохранного аналитического контроля; контроль за соблюдением перечисленными

⁷ П р и м е ч а н и е – В РФ подготовлены Положение об экспресс-оценке экологической опасности приватизируемых предприятий, Положение об эколого-экономической экспертизе приватизируемых предприятий-источников экологической опасности, Положение об образовании и использовании средств фонда экологической санации. [104, С. 72] , [105]

субъектами обязательных требований к аудиту систем экологического менеджмента.

4. **Функция регистрации субъектов аудиторских правоотношений** включает в себя ведение реестров аттестованных аудиторов систем экологического менеджмента, органов по сертификации таких систем и лабораторий аналитического природоохранного контроля, прошедших аккредитацию; аккредитованных учебно-методических центров по подготовке аудиторов систем экологического менеджмента и повышению их квалификации; предоставление информации об этих субъектах всем заявителям.
7. **Функция оказания методической помощи аудиторам систем экологического менеджмента.** К этой функции относится разработка и принятие стандартов и инструктивно-методических документов, определяющих методику проведения аудита систем экологического менеджмента; формирование фондов нормативных правовых актов, автоматизированных баз данных, необходимых для проведения данного вида аудита.
8. **Функция участия в правотворчестве** охватывает разработку нормативных правовых актов в сфере аудита систем экологического менеджмента; согласование ведомственных актов в той же сфере. В частности, как предлагают Киянский В.В., Графкин А.В., Комитет по стандартизации должен принять Положение об органе сертификации и порядок его аккредитации; Положение о лаборатории природоохранного аналитического контроля и порядок ее аккредитации; Положение об экспертах-аудиторах (т.е. об аудиторах систем экологического менеджмента) и порядок их аттестации; Порядок проведения сертификации систем экологического менеджмента; Порядок ведения реестра системы. [11, С. 13]

3.4. Граждане и экологические общественные объединения.

Граждане и общественные объединения, в уставные цели которых входит деятельность, направленная на охрану окружающей среды, могут, на наш взгляд,

- 1) играть роль информаторов, на основании заявлений которых специально уполномоченный орган в области охраны окружающей среды или суд выносят предписание или решение о проведении обязательного экологического аудита (см. подраздел 1.3);
- 2) выступать пользователями информацией, полученной в результате экологического аудита.

В действующем законодательстве РК уже предусмотрены некоторые права граждан и общественных объединений, которые могли бы быть использованы ими для инициирования экологического аудита. Так, в соответствии с п. 2 ст. 5 и п. 1 ст. 6 Закона РК «Об охране окружающей среды», граждане и общественные объединения имеют право требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении,

строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически вредных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека; ...предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды. Граждане, кроме того, имеют право обращаться в государственные органы и организации с письмами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды и требовать их рассмотрения.

Очень важным является право общественных объединений получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее оздоровлению (п. 1 ст. 6), т.к. реализация этого права должна стать рычагом стимулирования природопользователей к проведению инициативного экологического аудита в целях если не добровольного информирования общественности о ходе решения экологических проблем, то, по крайней мере, обеспечения готовности к даче такой информации в случае обращения общественных объединений за ней. Отсутствие необходимой информации у государственных органов является одной из серьезных проблем, и ее преодоление является одним из условий Орхуской конвенции, которая была ратифицирована Казахстаном. [16, С. 46]

На наш взгляд, в связи с предложенной нами моделью принятия решений о проведении обязательного экологического аудита, для граждан и общественных объединений было бы нелишне предусмотреть дополнительные права:

- 1) получать информацию о назначении обязательного экологического аудита и сроках его проведения (эти сроки должны быть указаны в предписании или решении о проведении обязательного экологического аудита);
- 2) знакомиться с содержанием отчета, представленного Центральному исполнительному органу в области охраны окружающей среды по результатам обязательного экологического аудита, с экологической программой, разработанной по рекомендациям экологического аудита, и со сроками ее выполнения;
- 3) получать у аудируемого субъекта и контролирующего его государственного органа информацию о ходе выполнения экологической программы;
- 4) получать у государственного органа, контролирующего выполнение экологической программы, информацию о мерах, предпринятых органом в случае невыполнения или существенного недовыполнения экологической программы.

В случае невыполнения или ненадлежащего недовыполнения экологической программы, разработанной по рекомендациям обязательного экологического аудита, граждане и общественные объединения могут использовать вышеупомянутые права, предусмотренные Законом «Об охране окружающей среды», а также право ставить вопросы о привлечении аудируемого субъекта к юридической ответственности. Эти же права могут

быть использованы гражданами и общественными объединениями для оказания воздействия на государственный орган, контролирующий выполнение экологической программы, в случае ненадлежащего осуществления им контроля за выполнением экологической программы, отказа в предоставлении информации о ходе выполнения программы либо непринятия мер по привлечению аудируемого субъекта к юридической ответственности в случае невыполнения или существенного недовыполнения им этой программы.

Представляется, что в случае проведения природопользователем инициативного экологического аудита и добровольного сообщения государственному органу о выявленных правонарушениях, граждане и общественные объединения должны иметь аналогичные права.

4 Порядок проведения экологического аудита

Порядок проведения экологического аудита, сложившийся на практике, проанализирован Шестаковым [39, С. 62-64]; Дайманом С.Ю [106], Макаровым С.В., Шагаровой Л.Б. [15], [75]. Серов Г.П. [20, С. 505, 515] разработали свои рекомендации по организации экологического аудита.

Целями настоящего раздела являются: 1) разработка рекомендаций по совершенствованию порядка проведения экологического аудита; 2) определение особенностей договора на проведение экологического аудита: его существенных условий, формы такого договора, прав и обязанностей его сторон.

Анализ работ авторов, перечисленных в начале настоящей главы, показал, что правовое урегулирование порядка проведения экологического аудита должно обеспечивать: 1) объективное и высококвалифицированное проведение экологического аудита; 2) защиту правомерных интересов субъектов правоотношений, связанных с проведением экологического аудита. Это относится к аудиту любого вида, хотя правовое регулирование порядка проведения экологического аудита и должно варьироваться в зависимости от вида аудита.

Порядок проведения аудита систем управления окружающей средой устанавливается отдельно – СТ РК ИСО 19011: 2002, и мы будем его затрагивать только в случаях целесообразности использования подходов этого стандарта при урегулировании иных видов аудита. Наши разработки будут касаться иных видов экологического аудита, в частности, аудита, проводимого в целях оценки воздействия на окружающую среду, соответствия требованиям, направленным на обеспечение охраны окружающей среды, и аудита, проводимого для оценки страхового риска в целях заключения договора об экологическом страховании.

Думаем, что общими для всех видов экологического аудита могут быть: 1) стадии экологического аудита; 2) процедуры взаимодействия субъектов в ходе аудита; 3) некоторые реквизиты договора на проведение экологического аудита; 4) условия оплаты аудита; 5) основания ответственности субъектов за нарушение своих обязательств, связанных с проведением аудита.

С. Дайман считает возможным адаптировать к экологическому аудиту порядок проведения и методику ОВОС проектируемой деятельности [106]. Думаем, что, кроме того, для разработки порядка проведения экологического аудита можно было бы использовать Регламент проведения экологической экспертизы РФ. [107]

По нашему мнению, экологический аудит должен включать следующие стадии.

1. Подготовительная стадия, которая завершается заключением договора на проведение экологического аудита.

По смыслу п. 2 ст. 683 ГК РК, договор на проведение экологического аудита является договором возмездного оказания услуг. Сторонами этого договора выступают заказчик и исполнитель, однако, по нашему мнению, если заказчик не совпадает в одном лице с аудируемым субъектом, договор не может быть

заключен без согласования его условий с аудируемым субъектом. Это связано с тем, что данный договор создает обязанности и для аудируемого субъекта. А обязанность, являясь ограничением естественной свободы индивидуума, может возникнуть либо по правомерному решению субъекта, обладающего в отношении данного индивидуума властными правомочиями, либо по воле самого индивидуума.

В частности, это касается и вопроса об установлении для аудируемого субъекта обязанности применения результатов экологического аудита. Серов Г.П. отмечает, что одним из принципов, на которых базируется практика проведения экологического аудита, является реагирование на результаты экологического аудита со стороны руководства аудируемого предприятия. [20, С. 64] Понятно, что если экологический аудит является инициативным и проводится по заказу аудируемого субъекта, то последний проявляет заинтересованность в использовании результатов экологического аудита. Он должен иметь *право* на использование результатов. Для того же, чтобы использование результатов аудита – проведение мероприятий по рекомендациям аудита – стало обязанностью аудируемого субъекта, необходимо, чтобы эта обязанность была предусмотрена для него либо правовым актом государственного органа, либо договором. Рассматривая вопросы взаимодействия экологического аудита с государственно-правовым механизмом охраны окружающей среды, мы предложили предусмотреть в законодательстве случаи назначения обязательного экологического аудита по предписанию контролирующего государственного органа или решению суда в качестве альтернативы применению административной ответственности (см. подраздел 1.3). В этих случаях обязанность использования результатов экологического аудита вытекает из обязательности экологического аудита – ведь назначение обязательного экологического аудита должно иметь определенную цель. В случае же проведения инициативного экологического аудита обязанность использовать его результаты может возникнуть только если аудируемый субъект добровольно принял на себя эту обязанность.

Думаем, что такая обязанность может быть предусмотрена договором на проведение экологического аудита либо иным договором между аудируемым субъектом и заказчиком аудита или другим лицом, интересы которого затрагиваются аудируемой деятельностью (например, договором экологического страхования, заключенным после экологического аудита, проведенного по заказу страхователя, может быть закреплена обязанность страхователя проводить мероприятия, определенные по результатам экологического аудита).

Учитывая изложенное, мы предлагаем свое определение договора на проведение экологического аудита: «По договору на проведение экологического аудита одна сторона – аудитор (аудиторская организация) – обязуется провести экологический аудит в отношении определенной в договоре деятельности определенного в договоре лица (аудируемого субъекта) и передать заключение об этой деятельности другой стороне – заказчику, а он обязан принять заключение и оплатить аудит. В договоре на проведение

экологического аудита может быть предусмотрена обязанность аудитора (аудиторской организации) дать аудируемому субъекту консультации по улучшению тех аспектов его деятельности, которые были проверены в ходе аудита. В договоре на проведение экологического аудита для аудируемого субъекта может быть предусмотрена обязанность по выполнению рекомендаций, разработанных аудитором (аудиторской организацией) в процессе аудита».

На наш взгляд, существенными условиями договора на проведение экологического аудита должны стать: 1) предмет договора – выполнение экологического аудита с определенными целями на основе согласованной в дальнейшем программы аудита; 2) объекты экологического аудита; сначала определенные в общем виде – предприятие, его отдельные подразделения (цеха, участки), затем, при составлении программы, более точно (отдельные технологические процессы, загрязненные участки и т.д.); 3) критерии аудита; 4) сроки начала и окончания работ; 5) размеры оплаты работ и порядок ее внесения.

Особенностью услуги, выступающей предметом данного договора, является то, что она требует тщательной конкретизации в договоре. Обязательства исполнителя могут быть закреплены в задании на проведение аудита, являющемся неотъемлемой частью договора. Однако определение предмета данного договора достигает требуемой точности только после составления программы аудита – документа, который на практике включает в себя: 1) цели аудита; 2) распределение функций и обязанностей между аудиторами (в случаях, когда намечено проведение аудита группой по аудиту); 3) вид аудита; 4) перечень проблем, охватываемых в процессе аудирования; 5) процедура аудирования; 6) юридические аспекты взаимоотношений сторон, в том числе вопросы конфиденциальности информации; 7) график аудирования объектов; 8) структура экологического аудиторского отчета; 9) приложения (макеты предварительного вопросника, контрольного листа для проверки соответствия аудируемой деятельности законодательству и другим требованиям, аудиторские контрольные листы-протоколы по отдельным проблемам) [108, С. 160].

Макаров С., Шагарова Л. пишут о необходимости разработки разного рода программ для аудитов, применяемых с теми или иными целями: при приватизации государственного имущества, для определения воздействия аудируемой деятельности на окружающую среду региона, оценки «экологической состоятельности» предприятия, предоставления населению экологической информации, предотвращения острых экологических проблем, урегулирования существующих сложных конфликтных ситуаций, организации экологического образования.[75, С. 11-14] Думаем, что на специально уполномоченный орган в области охраны окружающей среды можно было бы возложить обязанность по оказанию методической помощи аудиторам и аудиторским организациям, в рамках которой могли бы быть разработаны различные типовые программы аудита. Со временем, возможно, в Казахстане появятся профессиональные организации экологических аудиторов, которые

возьмут эти функции на себя. На уровне же законодательного акта необходимо предусмотреть обязанность исполнителя разработать программу аудита совместно с заказчиком, которая, как и договор на проведение экологического аудита, подлежит согласования с аудируемым субъектом.

Определяя сроки выполнения аудита, стороны должны будут руководствоваться ст. 620 ГК РК, согласно которой, в договоре подряда (в соответствии со статьей 687 ГК, нормы статей 616 – 639 ГК, касающиеся договора подряда, применяются и к договору о возмездном оказании услуг) указываются начальный и конечный сроки выполнения работы, но могут быть установлены и промежуточные сроки. По п. 2 ст. 620 ГК, нарушение любого из этих сроков является нарушением обязательства исполнителя перед заказчиком, хотя договором может быть предусмотрено и иное.

Вместе с тем, было бы целесообразно использовать и подход, закрепленный Регламентом проведения государственной экологической экспертизы в РФ, согласно которому для экспертной комиссии, экспертных групп и экспертов составляются календарные планы работы. Календарные планы могли бы составляться на основе закрепленного в программе графика аудирования отдельных объектов. Составление календарных планов может быть рекомендовано исполнителю инструктивно-методическими актами Центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды, однако установленные в них сроки не следует рассматривать как договорные сроки выполнения аудита. Календарные планы должны стать документами, помогающими исполнителю наиболее рационально организовать работу, но не более того, и нарушение календарных планов не должно расцениваться как нарушение сроков выполнения аудита исполнителем. Конечно, на основе календарных планов могут быть определены промежуточные сроки выполнения аудита, но они становятся условиями договора только после их включения в договор.

Вторая стадия проведения экологического аудита – основная, которая завершается составлением предварительного аудиторского отчета. Для этой стадии необходимо разработать методические рекомендации – отдельно для различных видов аудита. Рекомендации должны закреплять: 1) примерный круг вопросов, на которые следует ответить в ходе аудита; 2) примерный круг объектов аудита данного вида; 3) примерный круг методов анализа аудируемой деятельности, которые желательно применять в тех или иных случаях;⁸ примерный круг критериев аудита, в том числе закрепленных в нормативных правовых актах, стандартах, государственных нормативов в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, разработанных в специальной литературе и др.; 4) требования к проведению отдельных действий по получению тех или иных данных (например, порядок отбора проб для анализов, опроса персонала и т.д.); 5) рекомендуемые критерии

⁸ П р и м е ч а н и е – К методам анализа аудируемой деятельности относятся: метод анкетирования, метод составления материальных балансов и технических расчетов основных компонентов сырья и материалов, воды, загрязняющих веществ; картографические методы; аудиторские ситуационные карты; методы с использованием фотосъемки и видеосъемки.

для ранжирования выявленных проблем и выбора мероприятий, направленных на их снижение.

В ряде случаев было бы целесообразным вменить исполнителю в обязанность соблюдать требования к отдельным действиям по исследованию аудируемой деятельности, закрепленные в стандартах. Экологический аудит не является изолированным процессом, он должен существовать во взаимодействии со всей системой экологического сопровождения хозяйственной или иной деятельности. Поэтому результаты аудита должны быть применимы для использования государственными органами для сопоставления с результатами государственной экологической экспертизы или государственного экологического контроля.

Так, например, ГОСТ 17.2.6. 01-86. Охрана природы. Атмосфера. Приборы для отбора воздуха в населенном пункте [63], устанавливающий требования к отбору проб атмосферного воздуха в населенном пункте, или требование о проведении исследований проб в специализированных лабораториях, сертифицированных в установленном порядке, должны стать минимальными обязательными требованиями к качеству исследований при проведении экологического аудита. Использование более прогрессивных технических средств должно стать правом исполнителя. И, кроме того, стороны должны иметь право определять применение конкретных средств в договоре.

Установив в законодательстве обязанность исполнителя соблюдать стандарты, применяемые к осуществлению государственного мониторинга и контроля, можно тем самым конкретизировать норму статьи 272 ГК РК, в соответствии с которой, обязательство должно исполняться надлежащим образом – в соответствии с условиями обязательства и требованиями законодательства [109]. Стандарт и обязывающая к его соблюдению норма будет выступать в качестве требования законодательства, являющегося общим правилом, а при проведении обязательного экологического аудита – минимально необходимым требованием.

Для надлежащего проведения экологического аудита необходимо еще одно важное правовое условие – право на использование информации, полученной в ходе проведения государственного мониторинга окружающей среды и природных ресурсов. В соответствии с пп. 7 п. 4 Правил организации и ведения Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, утв. Постановлением Правительства РК от 27 июня 2001г., № 885 [110], одной из функций системы является обеспечение государственных исполнительных органов, физических, юридических лиц и населения информацией, полученной в рамках системы; а согласно подпункту 5 п. 11 указанных правил, в содержание системы входит информационное обеспечение экологического аудита. Однако для того, чтобы данные системы реально использовались для экологического аудита, необходим соответствующий механизм реализации указанных норм. Необходимо предусмотреть в данных Правилах нормы, которые устанавливали бы, кто, на каких условиях и в каком порядке может использовать данные Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных

ресурсов. Наиболее приемлемым вариантом, на наш взгляд, было бы предоставление сведений системы любому лицу за плату, которая возмещала бы затраты на сбор государственными органами информации и ведение Единой государственной системы.

В инструктивно-методических актах можно было бы порекомендовать исполнителю использование рабочих документов, которые послужили бы наиболее рациональной организации процесса аудита. Было бы вполне приемлемым использование следующих видов документов, предусмотренных Регламентом государственной экологической экспертизы РФ.

1. Протоколы заседаний группы по аудиту с участием других заинтересованных лиц. В ходе аудита могут проводиться организационное, рабочее и заключительное заседания. Протоколы заседания отражают ход и результаты переговоров между членами группы по аудиту, а также между ними и представителями заказчика и аудируемого субъекта. В случаях возникновения противоречий между участниками заседаний спорный вопрос, доводы каждой из сторон и его решение должны быть внесены в протокол. В дальнейшем, в случае спора, это поможет установить факты получения необходимых согласий заказчика на те или иные действия исполнителя.

На заседании можно использовать явочные листы, подписанные всеми участниками заседания.

2. Анкеты, возможно, разработанные на основе стандартных, для опроса работников аудируемого субъекта и других лиц, обладающих необходимой информацией, а также протоколы, фиксирующие результаты опросов;
3. Акты отбора проб и натурных обследований с указанием условий совершения этих действий;
4. Акты лабораторных исследований проб;
5. Индивидуальные заключения членов группы по аудиту. Они представляются руководителю группы, который на их основе составляет сводный отчет.

Вторая стадия должна завершаться подготовкой предварительного отчета. Предварительный отчет должен быть обсужден с заказчиком аудита и аудируемым субъектом. Лучше всего проводить обсуждение на одном из заседаний.

Обсуждение необходимо для учета замечаний, а также для согласования с аудируемым субъектом рекомендаций, предложенных исполнителем. После обсуждения исполнитель дорабатывает отчет с учетом высказанных замечаний.

Обычно составление плана мероприятий по устранению выявленных недостатков или улучшению экологических аспектов аудируемой деятельности осуществляет аудируемый субъект, если договором на проведение экологического аудита это не возложено на исполнителя. Указанным договором возможно возложение на исполнителя проверки возможности реализации мероприятий, включенных в план, хотя аудируемый субъект может сделать это и силами своих специалистов.

5 Юридическая ответственность за правонарушения, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности

5.1 Гражданско-правовая ответственность экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций

Целью настоящего параграфа является определение условий применения к экологическим аудиторам (экологическим аудиторским организациям) различных видов гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязательств по договору о проведении экологического аудита, а также за деликты, которые могут быть совершены субъектами аудиторских правоотношений в связи с проведением экологического аудита.

Исполнение экологическим аудитором (экологической аудиторской организацией) обязательства из договора о проведении экологического аудита, как и любого другого, должно соответствовать ст. 272 ГК РК, т.е. должно быть осуществлено надлежащим образом. Надлежащим образом – значит в соответствии с условиями обязательства и требованиями законодательства, а при их отсутствии – в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями.

В отношении экологического аудита перечисленные требования выражаются в следующем.

- 1) Результат аудита должен соответствовать условиям, установленным договором о его проведении. В частности, исполнитель по договору на проведение экологического аудита обязан предоставить заказчику аудиторский отчет. Вопросы, информация по которым должна содержаться в отчете; документы, прилагаемые к отчету, устанавливаются договором на проведение экологического аудита.
- 2) Процесс аудита, документы, оформляемые в ходе аудита, должны соответствовать требованиям договора, законодательства или санкционированных ими нормативных документов. В частности, если на данный вид аудита распространяется действие международных стандартов или иных нормативных документов, то процесс аудита, документы, оформляемые в ходе аудита, должны соответствовать этим стандартам и иным нормативным документам, а также общепринятой среди компетентных аудиторов практике аудита. В частности, аудит системы управления окружающей средой должен проводиться в соответствии с разработанными заранее программой и планом аудита, позволяющими наиболее рационально использовать отведенные на аудит ресурсы и время.

Важнейшим требованием к выполнению экологического аудита является достоверность информации, содержащейся в экологическом аудиторском отчете. Нарушение этого требования может причинить аудируемому субъекту, заказчику аудита или иному пользователю информацией убытки. Например, страховщику, который на основании недостоверного заключения может составить неверное представление о страховом риске и заключить с аудируемым субъектом договор экологического страхования. Или лицо,

приобретающее государственное имущество в процессе приватизации и заказавшее аудит в целях оценки экологического риска, может понести гораздо большие затраты в связи с невыявлением к моменту приватизации нарушений экологических требований на приватизируемом предприятии. Аудируемый субъект может не получить нужной информации о нарушениях, совершающихся работниками его предприятия и понести впоследствии убытки или ответственность. Или, наконец, аудируемый субъект может составить по рекомендации аудитора программу мероприятий по охране окружающей среды, затраты на которую оказываются намного выше, чем это предсказывалось аудитором.

Однако практика показала, что абсолютная достоверность информации экологического аудиторского отчета, как правило, недостижима. Обычно после проведения проверки сохраняется определенная неизвестность, что, например, получило отражение в стандартах ИСО.

Так, в соответствии с п. 4.6. ИСО 14010-96, данные, собранные в процессе экологического аудита, *неизбежно* будут представлять собой только выборочную информацию, имеющуюся в наличии, частично из-за того, что экологический аудит проводится в течение ограниченного периода времени и с ограниченными ресурсами. Поэтому здесь присутствует элемент неопределенности, присущий *всем* экологическим аудитам, и все пользователи результатов таких аудитов должны знать об этой неопределенности. В соответствии с пп. «д» приложения к п. 6.5.1. ИМСО/ПМС 19011, проверяемая организация *должна быть* проинформирована о том, что свидетельством аудита будут *только выборочные* данные, и поэтому будет присутствовать элемент неопределенности при проведении экологического аудита.

На наш взгляд, неопределенность – это состояние неведения, вызванное отсутствием каких-либо сведений о том или ином событии. Неопределенность преодолевается поиском этих сведений, в процессе которого в сознании исследователя могут возникать различные версии. Дальнейший поиск сведений приводит к подтверждению какой-либо одной из версий. В идеале исследование должно закончиться полной уверенностью исследователя в полученных фактах. Для этого необходимо накопление такого круга сведений (доказательств), который бы точно воссоздавал все значимые признаки произошедшего события.

Итак, исследование можно представить в виде продвижения по шкале «полная неопределенность – полная уверенность». С накоплением доказательств мы от полной неопределенности движемся в сторону полной уверенности. Чем выше у нас степень доказанности, тем ближе мы подходим к полной уверенности в том или ином факте, степень уверенности возрастает, степень неопределенности уменьшается.

Доказательства (в нашем случае свидетельства аудита, данные аудита) должны быть проверяемыми, т.е. основанными на других доступных для проверяющего доказательствах. Однако последние могут оказаться ложными, а их проверка – невозможной по объективным причинам или в силу «ограниченности времени и ресурсов». Либо могут существовать другие обстоятельства, имеющие

значения для выводов аудитора, но не установленные им, опять же, в силу ограниченности времени и ресурсов. При обнаружении ложности доказательств исследователь от уверенности в данном факте движется назад, в сторону неопределенности, обычно до того пункта, на котором этот факт вновь признается версией, причем версией отпавшей. Исследователь в таком случае вынужден рассматривать новую версию и искать новые доказательства, которые бы ее подтвердили или опровергли. Возможно и отпадение всех версий, а это означает возврат к исходному пункту – к полной неопределенности.

При проведении экологического аудита, как уже было сказано, аудитор поставлен в условия ограниченности времени и ресурсов, поэтому он в любом случае не сможет достичь полной уверенности в своих выводах, но сможет достичь уверенности нормальной, максимально достижимой для обстоятельств, в которых он действует. Некий уровень неопределенности все же останется, но требовать от аудитора большего нет смысла.

Думаем, что снижение неопределенности до минимального уровня, достижимого при тех обстоятельствах, в которых действовал конкретный аудитор, и следует признавать за надлежащее выполнение экологического аудита в части достоверности его выводов.

В этой связи возникает вопрос о том, как следует определить тот минимальный уровень неопределенности, который достижим при данных обстоятельствах. Думаем, что речь должна вестись о таком уровне снижения неопределенности, который достижим при условии соблюдения аудитором обязательных требований законодательства, стандартов и лучшей или, по крайней мере, общепринятой практики проведения аудита. Если бы абсолютная достоверность информации в ходе экологического аудита была достижима, то стандарты и обычная практика закрепляли бы именно такой уровень проведения аудита. Тогда выполнение аудита в соответствии со стандартами и обычной практикой с необходимостью приводило бы к достоверности полученных выводов. Однако в стандартах ИСО абсолютная достоверность выводов аудита рассматривается как идеал, к которому следует стараться максимально приблизиться. Так, п. 4.6. ИСО 14010-96 «Надежность результатов аудита и выводов по аудиту» гласит: «Процесс проведения экологического аудита должен быть спланирован так, чтобы обеспечить клиента и аудитора *желаемым уровнем доверия* к надежности результатов аудита и любым выводам по аудиту... Аудитор в области экологии должен рассмотреть ограничения, связанные с аудиторскими данными, собранными во время аудита, и с признанием неопределенности в результатах аудита и всех выводах по аудиту, и учесть эти факторы при планировании и проведении аудита. Аудитор в области экологии должен *попытаться* получить достаточные аудиторские данные, чтобы принять во внимание существенные отдельные результаты аудита и совокупность менее существенных результатов, причем те и другие могут влиять на любые выводы по аудиту».

Важнейшим требованием, направленным на сведение к минимуму неопределенности является, на наш взгляд, принцип проведения

экологического аудита на высоком профессиональном уровне (как его сформулировали мы) или аналогичный ему принцип надлежащей профессиональной осторожности. По п. 4.3. ИСО 14010-96, он, в частности, заключается в том, что «при проведении экологического аудита аудиторы должны проявлять осторожность, старание, умение и суждение, которые ожидаются от любого аудитора в подобных обстоятельствах». Думаем, что «в подобных обстоятельствах» следует толковать как «имея подобный запас времени и ресурсов, выполняя подобные задачи и используя подобные возможности получения данных».

При определении того, в чем заключается надлежащее выполнение обязательства аудитора из договора на проведение экологического аудита можно по аналогии использовать теорию аудита финансовой отчетности.

В ней, например, существует постулат «ценность предыдущей информации» – «если нет четких доказательств противоположного, то информация, верная для данного предприятия в прошлом, будет верна для него и в будущем». Следовательно, аудитор обязан признавать прошлую информацию истинной, если, действуя с надлежащей профессиональной осторожностью, он не получил четких доказательств обратного. А это значит, что выявленная впоследствии ложность такой информации не является свидетельством исполнения аудитором своего обязательства ненадлежащим образом.

Возвращаясь к экологическому аудиту, отметим, что п. 4 ИСО/ПМС 19011 одним из принципов, «относящихся к самому аудитору», признается этическое поведение. Понятие «этичное поведение» включает в себя «доверие, честность, конфиденциальность и вежливость». Думаем, что если доверие аудитора рассматривать как часть его этического поведения, то его следует трактовать как своеобразную презумпцию - презумпцию добросовестности аудируемого субъекта. Следовательно, информацию, предоставленную аудируемым субъектом, аудитор должен считать истинной до тех пор, пока не будет доказано обратное. В том же п. 4 указывается: «Свидетельство аудита основывается на выборках существующей информации, поскольку аудит осуществляется в ограниченный период времени и с ограниченными ресурсами. Соответствующее использование выборок связано с доверием, которое имеет место при заключении аудита».

Таким образом, к аудитору предъявляется требование доверять аудируемому субъекту, а значит, считать предоставляемую им информацию истинной до тех пор, пока, действуя с надлежащей профессиональной осторожностью, с которой действовал бы в подобных обстоятельствах любой другой компетентный аудитор, аудитор не получит четких доказательств обратного. И если впоследствии обнаружится ложность информации, предоставленной аудируемым субъектом, которая повлечет ложность выводов аудитора, а она, в свою очередь, причинение убытков заказчику или пользователю информацией аудита, то такие убытки не следует считать вызванными ненадлежащим проведением аудита.

В зарубежном праве, регулирующем отношения, связанные с проведением аудита финансовой отчетности, используется аналогичный подход. Так, в США

клиенты могут возбудить против аудиторов судебные дела за нарушения договорного права и за такие гражданские правонарушения, как халатность, небрежность, мошенничество, нанесение ущерба. При этом факт халатности или небрежности аудитора должен быть доказан клиентом. Основным же аргументом в защиту аудитора является соблюдение им при проверке общепринятых стандартов и выполнение аудита с должной компетентностью. [111, С. 95] Соблюдение общепринятых профессиональных стандартов рассматривается как проявление должного профессионального старания. [112, С. 99]

Аудиторы обязаны выявлять в финансовой отчетности клиента ошибки и нарушения. Ошибки – это непреднамеренные неточности, а нарушения – преднамеренные. Однако если после утверждения аудиторского отчета выясняется, что в течение проверенного периода клиент совершал ошибки и нарушения, которые не были выявлены аудитором, то это еще не означает, что проверка была проведена неудовлетворительно. Важно, были ли эти ошибки и нарушения существенными и была ли возможность их обнаружить. Внимание уделяется и соблюдению аудиторских стандартов. [111, С. 92] Таким образом, если при проверке общепринятые стандарты аудита соблюдались, и при этом не было возможности обнаружить ошибки и нарушения клиента, то проверка признается выполненной удовлетворительно.

Добавим, что, поскольку неопределенность при проведении экологического аудита всегда неизбежна, необходимы механизмы по снижению вреда пользователям информацией аудита, который может возникнуть вследствие неопределенности. Так, согласно п. 4.6. ИСО 14010-96, пользователи результатов экологического аудита должны быть поставлены в известность о существовании неопределенности. В соответствии с п. 6.5.1. ИСО/ПМС 19011:2002, аудитору необходимо сообщить о неопределенности проверяемой организации во время предварительного совещания. Сообщение пользователям информации аудита о существующей неопределенности напоминает им о необходимости использовать результаты аудита, проявляя разумную осторожность, в частности, отслеживая ситуацию, в которой действует аудируемый субъект, и создавая для себя запасные варианты действий во избежание непредвиденных потерь.

Сообщение пользователям информации аудита о существующей неопределенности является обязанностью аудитора (аудиторской организации), а значит, составной частью надлежащего исполнения его договорного обязательства.

Серов Г. П. поднимает вопрос о том, обязаны ли аудиторы сообщать уполномоченным государственным органам о правонарушениях, выявленных в ходе аудита, и, отвечая на него, приходит к выводу о том, что злоупотребления, выявленные в ходе аудита, являются побочным продуктом работы аудиторов. Поэтому никто не вправе требовать от аудиторов разоблачения сотрудников аудируемого субъекта, допустивших правонарушения. [20, С. 451]

В США при проведении аудита финансовой отчетности аудиторы должны информировать обо всех обнаруженных правонарушениях, если ими нельзя

пренебречь, аудиторский комитет клиента. В то же время аудиторы не обязаны сообщать о нарушениях кому-либо за пределами компании, т.к. это запрещено согласно принципу конфиденциальности. Но существуют особые обстоятельства, когда аудитор может нарушить этот принцип, и в их числе случаи, когда аудитор отвечает на вопросы суда либо когда производится государственная аудиторская проверка организаций – объектов финансирования, и информация необходима финансовому органу. [111, С. 92]

Думаем, что при решении данного вопроса следует опираться на право заказчика, которое он имеет, являясь стороной договора на проведение экологического аудита – право на получение экологического аудиторского отчета, содержащего достоверную информацию в объеме, предусмотренном договором и программой аудита. Заказчик должен получить такую информацию, даже в том случае, если она прямо или косвенно свидетельствует о совершенных или совершаемых правонарушениях со стороны аудируемого субъекта или его работников.

Другим следствием, вытекающим из принадлежности информации отчета о проведении экологического аудита его заказчику, является то, что распространение такой информации без его согласия не допускается. В тех случаях, когда аудит является инициативным, аудиторский отчет не подлежит разглашению еще и по другой причине: природопользователи, зная, что экологические аудиторы распространяют полученную ими информацию, будут отказываться от проведения инициативного экологического аудита.

Думаем, что аудиторам следует вменить в обязанность немедленно сообщать аудируемому субъекту о выявленных проблемах, которые создают риск возникновения убытков и привлечения его к ответственности, даже если это не соответствует целям аудита. Заказчик же должен получать такую информацию, если выявленные проблемы создают угрозу его интересам. Это вытекает из предназначения экологического аудита – проверки, проводимой в целях оказания аудируемому субъекту помощи в решении его экологических проблем и в предотвращении их разного рода неблагоприятных последствий. Заказчик же должен немедленно получить такую информацию, т.к. он заказал аудит в целях удовлетворения своих определенных интересов. Он, кроме того, оплачивает проведение аудита.

Аналогичный подход применяется в проведении аудита систем управления окружающей средой. Согласно п. 6.5.2 ИСО/ПМС 19011:2002, свидетельство аудита относительно предполагаемого существенного риска, полученное во время аудита, должно быть представлено без задержки проверяемой организации и, если необходимо, заказчику аудита.

В указанных случаях сообщаемая аудитором информация, может носить общий характер и касаться объективных факторов – например, указание на слабую систему контроля, нарушение лимитов и т.д. Однако если в целях разумной охраны интересов аудируемого субъекта или заказчика аудита необходимо сообщение им о нарушениях, допускаемых конкретными лицами, то такая информация тоже должна быть сообщена.

Заметим, что выражение «разоблачать» у Серова Г.П. неясно, но если под ним подразумевается сбор доказательств совершенного кем-либо правонарушения, то это является обязанностью органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, или органов уголовного преследования. На наш взгляд, недопустимо возлагать на аудиторов обязанность делать этим органам заявления о выявленных правонарушениях. Следует помнить, что экологическая аудиторская деятельность является предпринимательской, а значит, инициативной, осуществляемой по желанию экологического аудитора или экологической аудиторской организации. Они имеют полное право не заключать договор на проведение экологического аудита в отношении конкретного лица и потому можно сказать, что они имеют право не совершать действий, приводящих к получению сведений о правонарушениях, совершенных этими лицами. И, как уже было сказано, если экологический аудит является инициативным, то аудируемые субъекты имеют право не заказывать его сами и не позволять заказывать его в отношении своей деятельности другим лицам. А раз субъект (это касается как аудируемого субъекта, так и экологического аудитора или экологической аудиторской организации) может отказаться от действий, приводящих к получению информации о правонарушениях, он может отказаться и от сообщения этой информации другим лицам.

В этой связи необходимо осветить и вопрос об условиях привлечения экологических аудиторов в качестве свидетелей по гражданским, уголовным делам или делам об административных правонарушениях, о которых аудиторы могли узнать вследствие проведения экологического аудита.

Мы уже писали о том, что в случаях проведения инициативного экологического аудита и добровольного сообщения по его результатам о выявленных экологических правонарушениях органам государственного контроля было бы целесообразно установить для аудируемых субъектов иммунитет от административной ответственности. Такой иммунитет был бы целесообразен и в случае назначения обязательного экологического аудита как альтернативы запрещению аудируемой деятельности по основаниям, предусмотренным статьей 918 ГК РК. Думаем, что такой иммунитет должен быть обеспечен иммунитетом экологического аудитора от обязанности давать свидетельские показания в отношении фактов, ставших ему известными вследствие проведения аудита. Аудиторы, проводившие инициативный экологический аудит, без согласия аудируемых субъектов не должны свидетельствовать против них или их работников при рассмотрении гражданских, уголовных дел или дел об административных правонарушениях. В случае проведения обязательного экологического аудита иммунитет должен действовать в течение времени проведения экологического аудита и времени реализации разработанной по его результатам экологической программы. По истечении этого периода иммунитет должен быть прекращен в случае невыполнения или существенного недовыполнения программы.

Немаловажен и вопрос о возможности привлечения в качестве свидетеля заказчика аудита, если он не совпадал в одном лице с аудируемым субъектом.

Мы уже отметили, что информация, содержащаяся в отчете, поступает в собственность заказчика. Вместе с тем, наличие у заказчика такой информации возможно в результате предоставления ему аудируемым субъектом права заказывать аудит в отношении своей деятельности. Поэтому было бы несправедливо, если бы, воспользовавшись этим правом, заказчик использовал полученную информацию в целях привлечения аудируемого субъекта к юридической ответственности.

Полагаем, что аудируемый субъект, предоставляя (путем заключения договора) заказчику право на проведение экологического аудита в отношении своей деятельности, может оговорить тот объем информации, который заказчик потом будет вправе разглашать другим субъектам; оговорить круг субъектов, которым можно передать информацию либо запретить разглашение информации вообще. Разумеется, заказчик, обладая свободой договора, может отказаться от заключения договора на предложенных аудируемым субъектом условиях.

Думаем также, что заказчик аудита должен иметь право представить отчет органам, уполномоченным применять юридическую ответственность, в качестве доказательства в случаях нарушения его интересов аудитором или аудируемым субъектом. Например, если аудит был проведен ненадлежащим образом, и заказчику в результате этого были причинены убытки. Или если аудитор умышленно выдал недостоверный отчет вследствие сговора с аудируемым субъектом или иным лицом, заинтересованным в результатах аудита. И это право должен иметь не только заказчик аудита, но и пользователь его информацией, который понес убытки вследствие предоставления ему ложного отчета. Так, например, страховщик, которому был предоставлен ложный аудиторский отчет о размерах страхового риска, должен иметь право использовать этот отчет в качестве доказательства, если содержащаяся в нем ложная информация повлекла заключение договора со страхователем, экологический риск деятельности которого оказался значительно выше, чем это было указано в отчете.

Таким образом, экологический аудитор, проводивший инициативный экологический аудит, не должен иметь право без согласия аудируемого субъекта давать свидетельские показания против него или его работника в отношении сведений, полученных в связи с проведением экологического аудита. Аудиторы, проводившие обязательный экологический аудит, назначенный в качестве альтернативы установлению запрета на аудируемую деятельность, не должны иметь право без согласия аудируемого субъекта давать свидетельские показания против него или его работников в отношении сведений, полученных в связи с проведением экологического аудита. Этот иммунитет отменяется по истечении срока, назначенного для выполнения аудируемым субъектом программы, разработанной по результатам экологического аудита, если программа была не выполнена или существенно недовыполнена.

Заказчик аудита, а также лицо, получившее экологический аудиторский отчет на основании соглашения с аудируемым субъектом (пользователь информацией

аудита), вправе распоряжаться содержащейся в нем информацией по своему усмотрению, если иное не установлено соглашением с аудируемым субъектом. Однако заказчик аудита и пользователь его информацией не вправе без согласия аудируемого субъекта предоставлять эту информацию в целях привлечения аудируемого субъекта или его работников к юридической ответственности. Исключение составляют случаи нарушения аудиторами и/или аудируемыми субъектами интересов заказчиков или пользователей информацией аудита.

Серов Г.П. упоминает о случаях проведения экологического аудита по поручению органа уголовного преследования или суда, который приравнивается к судебной экспертизе. Выше мы уже сказали о том, что экологические аудиторы могут выступать экспертами в гражданском или уголовном процессе, однако в данном случае речь должна вестись не об экологическом аудите, а о судебной экспертизе. Аудитор в таком случае, естественно, несет ответственность за дачу заведомо ложного заключения (ст. 352 УК). Думаем, что в данном случае нет причин для каких-либо правовых преград для привлечения в качестве эксперта лица, которое ранее проводило экологический аудит в отношении природопользователя, с деятельностью которого связано теперь проведение экспертизы. Проведение экспертизы – это уже другой, самостоятельный акт, и понятно, что на информацию, полученную в результате экспертизы конфиденциальность ранее проведенного экологического аудита не распространяется. Однако органу, назначающему экспертизу следует помнить о том, что в такой ситуации аудитор может быть заинтересован в результатах экспертизы.

Согласно п. 2.5. ИСО 14010-96, п. 3.9. ИСО/ПМС 19011:2002, аудит системы управления окружающей средой проводится аудиторской группой, в состав которой может входить один или несколько аудиторов. Если аудиторов несколько, то один из них назначается руководителем (в ИСО 14010 он называется «ведущий аудитор», в ИСО/ПМС 19011 – «руководитель группы по аудиту»). В группу также могут входить стажеры и технические эксперты. Последние привлекаются в тех случаях, когда для аудита необходимы специальные знания, которыми аудиторы не обладают. Технические эксперты не имеют полномочий аудиторов, в их обязанности входит дача пояснений по специальным вопросам, возникающим в процессе аудита.

В этой связи необходимо решить вопрос о разграничении ответственности членов группы по аудиту за ненадлежащее проведение аудита.

Понятно, что ответственность перед заказчиком за ненадлежащее проведение аудита должны нести исполнители по договорам на проведение экологического аудита – аудиторы-индивидуальные предприниматели и экологические аудиторские организации. Члены же группы по аудиту, если они являются работниками исполнителей, несут ответственность перед своими работодателями. Согласно п. 6.2.4., руководитель группы по аудиту, учитывая пожелания ее членов, распределяет между ними обязанности по проведению аудита. Следовательно, каждый из членов группы несет ответственность за надлежащее исполнение своих обязанностей. И если аудиторское заключение

окажется впоследствии ложным, то ответственность за это понесут в конечном итоге те члены группы, которые допустили нарушения, ставшие причиной недостатков заключения. Понятно, что ответственность к аудиторам-работникам применяется согласно трудовому законодательству, ее условия могут быть конкретизированы в индивидуальном трудовом договоре (ч. 2 ст. 89 Закона «О труде»). Если же аудиторы были подрядчиками аудитора-предпринимателя или аудиторской организации, то они несут ответственность перед ними в соответствии с гражданским законодательством.

Особые основания для ответственности могут возникнуть у руководителя группы по аудиту. Согласно п. 6.6.1 ИСО/ПМС 19011, он несет ответственность за подготовку и содержание отчета по аудиту. Это значит, что руководитель группы должен осуществлять контроль за деятельностью каждого члена своей группы. В соответствии с п. 6.5.2 ИСО ПМС 19011, группа по аудиту должна периодически обмениваться информацией, оценивать аудит. Руководителю это дает возможность сопоставлять данные, предоставленные всеми членами группы, и проверять те из них, которые вызывают сомнения. Кроме того, по мере необходимости руководитель группы может вносить изменения в распределение обязанностей между членами группы.

Поэтому мы считаем, что в случае ненадлежащего проведения аудита, вызванного ненадлежащим исполнением своих обязанностей одного или нескольких членов группы по аудиту, наряду с ними ответственность за это понесет и руководитель группы по аудиту, если при осуществлении руководства он мог предотвратить недостатки аудита, если бы действовал с надлежащей профессиональной осмотрительностью,

Возможны и случаи проведения совместного экологического аудита двумя или несколькими аудиторами-предпринимателями или аудиторскими организациями. П. 5.1 ИСО/ПМС требует, чтобы в таких случаях до начала аудита было достигнуто соглашение по ряду вопросов, в том числе и о «разделении ответственности». Мы думаем, что под разделением ответственности следует понимать разделение между организациями обязанностей по проведению аудита, что действительно должно быть четко определено до начала аудита.

Думаем, что отношения между двумя и более аудиторами (аудиторскими организациями) могут быть оформлены путем заключения со всеми аудиторами-предпринимателями и аудиторскими организациями отдельных договоров на проведение экологического аудита; путем заключения договора сразу с несколькими аудиторами (аудиторскими организациями; а также путем заключения договора на проведение экологического аудита с одним из них, который затем привлечет на основе договора о возмездном оказании услуг других. Во всех трех случаях обязанности каждого из аудиторов или организаций должны быть четко определены в договорах.

Считаем, что в случае привлечения заказчиком к проведению одной аудиторской проверки нескольких субъектов экологической аудиторской деятельности, их обязанности должны быть четко разграничены, даже если имеет место заключение одного договора на проведение экологического аудита

со всеми исполнителями сразу. Иначе заказчиком они будут восприниматься как солидарные должники и кредиторы (в соответствии с ч. 2 ст. 297 ГК, обязанности нескольких должников по обязательству, связанному с предпринимательской деятельностью, равно, как и требования нескольких должников в таком обязательстве, являются солидарными, если законодательством или условиями обязательства не предусмотрено иное). Мы считаем, что солидарное обязательство в данном случае должно быть исключено. Экологический аудит – это очень сложная и объемная работа, которая должна быть проделана в сжатые сроки. Ее успех во многом зависит от организации. Все члены группы по аудиту действуют одновременно, каждый на своем участке, и нет смысла требовать от кого-либо из них выполнения работы за других, что допускается при солидарном обязательстве. Кроме того, такое сотрудничество часто строится на специализации различных аудиторов и аудиторских организаций (допустим, одна организация обслуживала нефтедобывающие предприятия, другая проводила аудит систем управления окружающей средой на предприятиях металлургии и хорошо ознакомились с их спецификой, возможно, организации специализировались также и на видах аудита и т.п.). Требовать от одного аудитора (аудиторской организации) выполнения обязанностей за другую здесь так же нет смысла.

Думаем, что в условиях, когда один исполнитель не может выполнить обязательство за другого, было бы несправедливо устанавливать для них солидарную ответственность. Если обязательство с участием предпринимателей является солидарным, то это должно касаться и исполнения, и ответственности. Тогда каждый из должников не только будет нести риск отнесения на него ответственности за других, но и получит возможность исполнить обязательство за других и избежать ответственности вообще. Возложение же на субъекта ответственности без возможности ее избежать ставит его в неоправданно жесткие условия.

5.2 Административная ответственность за правонарушения, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности

Целью данного подраздела является разработка перечня и классификации административных правонарушений, которые, по нашим предположениям, могут совершаться различными субъектами правоотношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности.

Прежде всего, попытаемся определить перечень таких административных правонарушений.

В большинстве случаев для охраны правопорядка в сфере осуществления экологической аудиторской деятельности можно использовать те правонарушения, которые уже предусмотрены КоАП РК для достаточно широкого круга субъектов, в который могут входить и экологические аудиторы, и экологические аудиторские организации, и аудируемые субъекты, и их должностные лица, и органы, проводящие лицензирование экологической аудиторской деятельности и аттестацию экологических аудиторов.

1. Осуществление экологической аудиторской деятельности без получения лицензии на нее должно квалифицироваться по статье 137 КоАП – занятие предпринимательской или иной деятельностью без соответствующей регистрации или лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства).
2. Нарушение экологическими аудиторами или экологическими аудиторскими организациями антимонопольного законодательства в настоящее время может квалифицироваться по статье 147 КоАП – «Нарушение антимонопольного законодательства».
3. Осуществление экологической аудиторской деятельности без соответствующей перерегистрации юридического лица, филиала, представительства квалифицируется по статье 148 КоАП - «Осуществление предпринимательской деятельности без соответствующей перерегистрации юридического лица, филиала, представительства».
4. Нарушение срока выдачи лицензии на право осуществления экологической аудиторской деятельности либо квалификационного свидетельства на звание «экологический аудитор» квалифицируется по статье 149 КоАП, устанавливающей ответственность за подобные действия в отношении всех видов предпринимательской деятельности.
5. Нарушение порядка выдачи лицензии на право осуществления экологической аудиторской деятельности либо квалификационного свидетельства на звание «экологический аудитор» квалифицируется по статье 150 – «Нарушение порядка выдачи лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства)».
6. Незаконное вмешательство в деятельность экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций по проведению экологического аудита – статья 151- «Незаконное вмешательство должностных лиц в предпринимательскую деятельность».
7. Разглашение экологическим аудитором или иным членом группы по аудиту коммерческой тайны аудируемого субъекта - статья 158 КоАП – «нарушение обязанности сохранения коммерческой или банковской тайны».

Четыре следующих вида правонарушений в настоящее время КоАП РК не предусмотрены.

1. Составление экологическим аудитором или экологической аудиторской организацией недостоверного заключения.
2. Предоставление экологическому аудитору (экологической аудиторской организации) недостоверной информации.
3. Соккрытие экологическим аудитором факта нарушения экологического законодательства от заказчика аудита.
4. Уклонение от проведения обязательного экологического аудита.

Четыре последних правонарушения в настоящее время по статьям, связанным с аудитом (статьям 184, 185, 186 соответственно) квалифицироваться не могут, т.к., по смыслу статьи 4 Закона РК от 20.11.98 г, понятие «аудит» включает в себя только проверку финансовой отчетности.

Однако для того, чтобы такое важное, действенное звено, как административная ответственность, не выпадало из системы обеспечения законности в области экологических аудиторских отношений, мы предлагаем включить в КоАП РК следующие нормы.

Мы предлагаем внести в главу 19 КоАП следующие статьи.

Статья 241 – 1. Соккрытие экологическим аудитором от заказчика аудита факта нарушения экологического законодательства, выявленного при проведении экологического аудита.

Статья 241 – 2. Составление экологическим аудитором или экологической организацией недостоверного заключения.

Статья 241 – 3. Предоставление экологическому аудитору (экологической аудиторской организации) недостоверной информации.

Предоставление экологическому аудитору (экологической аудиторской организации) недостоверной или неполной информации лицами, обязанными эту информацию предоставить, если это привело к вынесению экологическим аудитором (экологической аудиторской организацией) недостоверного заключения.

В США при проведении аудита финансовой отчетности часто используется опрос персонала клиента (клиент является одновременно и аудируемым субъектом). Обычно данные, полученные в результате опросов, сверяются с информацией из других источников, но возможны ситуации, когда таких источников нет, или они есть, но получить из них достоверную информацию очень трудно. В таких случаях необходимы гарантии предоставления клиентом аудитору только достоверной информации. Поэтому, согласно правилам SEC 1979 г., должностные лица и директора компаний, выступающих заказчиками экологического аудита, не вправе предоставлять бухгалтеру фиктивную информацию, необходимую ему для аудиторской проверки. За нарушения этого правила SEC может наложить взыскание [111, С. 93]. Аудитор, проводя опрос персонала, протоколирует его и отбирает у опрашиваемых подписи, поэтому в случае возникновения спора он может легко доказать факт сообщения ему ложной информации. Этот механизм, являющийся гарантией сообщения аудитору достоверной информации, было бы целесообразно использовать и при регулировании отношений, связанных с проведением экологического аудита.

Статья 241 – 4. Уклонение от прохождения обязательного экологического аудита.

Невыполнение поручения о прохождении экологического аудита, обязательного в соответствии с требованиями законодательства или поручением уполномоченного государственного органа, данного им в соответствии со своей компетенцией.

5. Фальсификация результатов экологического аудита. Предлагаем внести в КоАП новую норму следующего содержания.

Статья 241 – 5. Фальсификация заключения экологического аудита (экологической аудиторской организации) с целью его предоставления государственным органам, физическим и юридическим лицам.

Мы думаем, что эти правонарушения должны находиться не в главе «Административные правонарушения в области торговли и финансов», как аналогичные правонарушения, связанные с проведением аудита финансовой отчетности, а в главе 19 – «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов». Потому что требования, на соответствие которым осуществляется экологический аудит, не всегда относятся к финансовым, и соответствующие правонарушения поэтому не всегда будут относиться к правонарушениям в области торговли и финансов. Однако эти требования, будь они финансовыми, управленческими или иными, всегда будут направлены на охрану окружающей среды, и, следовательно, правонарушения, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности, всегда будут относиться к правонарушениям в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

В главе 19 они должны быть расположены в числе общих правонарушений, т.е. посвященных не отдельным природным объектам, а охране окружающей среды в целом.

Из приведенного перечня видно, что административные правонарушения, связанные с экологической аудиторской деятельностью, могут совершаться различными видами субъектов – экологическими аудиторами или экологическими аудиторскими организациями (например, разглашение экологическим аудитором коммерческой тайны аудируемого субъекта), аудируемым субъектом (предоставление экологическому аудитору недостоверной информации), должностным лицом (незаконное вмешательство должностных лиц в экологическую аудиторскую деятельность), лицом, не получившим в установленном порядке статуса экологического аудитора или экологической аудиторской организации (осуществление экологической аудиторской деятельности без получения в установленном порядке лицензии). В зависимости от объекта, правонарушения, связанные с экологической аудиторской деятельностью, относятся к административным правонарушениям в области предпринимательской деятельности и к правонарушениям в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

5.3 Уголовная ответственность за преступления, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности

В связи с осуществлением экологической аудиторской деятельности могут совершаться и преступления. Мы обобщили все статьи уголовного кодекса РК, по которым могут квалифицироваться такие преступления. Разумеется, в настоящее время ни одна из них не посвящена специально экологической аудиторской деятельности, но все они могут быть применены к аналогичным деяниям, совершенным в ее процессе.

Преступления, которые мы перечислили ниже, могут совершаться претендентами на осуществление экологической аудиторской деятельности (например, осуществление экологической аудиторской деятельности без

получения в установленном порядке лицензии), аудиторами (злоупотребление экологическим аудитором своих полномочий).

В зависимости от объектов, преступления, связанные с осуществлением экологической аудиторской деятельности, относятся к преступлениям в сфере экономической деятельности, преступлениям против интересов службы в коммерческих и иных организациях, преступлениям против интересов государственной службы.

Мы попытались выделить виды преступлений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности, и дать им квалификацию согласно действующему Уголовному кодексу РК.

1. Незаконное вмешательство в деятельность экологического аудитора (экологической аудиторской организации) – статья 189 – «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности. Для квалификации преступления по данной статье обязательным является его совершение должностным лицом с использованием своего служебного положения либо в нарушение вступившего в законную силу судебного акта, либо, наконец, причинение крупного ущерба.
2. Осуществление экологической аудиторской деятельности без регистрации аудитора в качестве индивидуального предпринимателя либо без создания в установленном порядке экологической аудиторской организации, либо без получения лицензии может быть квалифицировано по статье 190 УК – «Незаконное предпринимательство». Обязательными признаками этих составов являются причинение крупного ущерба гражданину, организации или государству, либо извлечение дохода в крупном размере.
3. Злоупотребление экологическим аудитором своими полномочиями, т.е. использование экологическим аудитором своих полномочий не для решения задач своей деятельности, а в собственных неправомерных интересах или интересах других лиц. Данное деяние вполне возможно на практике, но оно не может быть квалифицировано по статье 229 УК, т.к. она распространяется только на частных нотариусов и на аудиторов в области финансовой отчетности. Было бы желательно предусмотреть аналогичную норму и для экологических аудиторов.
4. Коммерческий подкуп лица, осуществляющего управленческие функции в экологической аудиторской организации, в целях склонения его к использованию своего служебного положения в интересах лица, совершившего подкуп. Данное деяние может квалифицироваться по статье 231 УК. Состав является формальным.
5. Незаконное участие должностного лица в экологической аудиторской деятельности (учреждение должностным лицом экологической аудиторской организации или участие в управлении ею лично или через доверенных лиц, если это связано с покровительством данной организации) – статья 310 УК – «Незаконное участие в предпринимательской деятельности».
6. Посредничество экологического аудитора во взяточничестве может иметь место в тех случаях, когда экологический аудитор оказывает услугу, результат которой будет потом проверяться государственным органом.

Например, если аудитор разрабатывает ОВОС в целях последующего проведения государственной экологической экспертизы.

7. Фальсификация заключения экологического аудитора или экологической аудиторской организации, если оно используется в качестве доказательства по гражданскому или уголовному делу, может быть квалифицировано по статье 348 УК – «Фальсификация доказательств».
8. Провокация коммерческого подкупа в отношении экологического аудитора квалифицируется по статье 349 УК – «Провокация взятки или коммерческого подкупа».

В настоящее время, в условиях отсутствия на практике экологической аудиторской деятельности, трудно внести предложения по внесению изменений и дополнений в действующий Уголовный кодекс РК, но мы не исключаем такой возможности в будущем.

Заключение

Экологический аудит является для Казахстана новым институтом, преимущественно инструментом самоконтроля для природопользователей; однако он может рассматриваться и как средство государственно-правового регулирования их деятельности.

В Казахстане экологический аудит может быть легко встроен в систему охраны окружающей среды, и, функционируя в ее составе, он способен существенно повысить ее эффективность, проявляя особые, присущие только ему, достоинства. Однако это станет возможным лишь при умелой государственной политике, направленной на развитие экологического аудита, важнейшей составной частью которой является надлежащее правовое регулирование. Проводя свое исследование, мы пытались выявить теоретические основы, на которых должна строиться правовая база экологического аудита, и пришли к следующим основным выводам.

Первый вывод.

При выведении понятия экологического аудита следует иметь в виду то, что он имеет признаки, общие с ОВОС, экологической экспертизой, экологическим контролем, а также с аудитом финансовой отчетности. Понятие экологического аудита должно отразить: 1) родовые признаки, присущие как экологическому аудиту, так и вышеуказанным видам деятельности; 2) видовые признаки, являющиеся особенностями экологического аудита.

Экологический аудит – это независимая проверка прошлой и существующей хозяйственной и иной деятельности организаций и граждан с целью оценки ее воздействия на окружающую среду и здоровье людей и определения ее соответствия законодательству РК и иным критериям, направленным на обеспечение охраны окружающей среды и техногенной безопасности.

Экологический аудит может включать дачу заказчику или аудируемому субъекту консультаций по достижению соответствия объекта аудита установленным критериям.

Экологический аудит может проводиться с одной или несколькими из следующих целей.

1. Оценка воздействия прошлой и существующей деятельности на окружающую среду и здоровье людей (населения и персонала аудируемого предприятия). В отличие от ОВОС планируемой деятельности, экологический аудит проводится на этапе реализации аудируемой деятельности.
8. Оценка экологического и техногенного рисков хозяйственной или иной деятельности, а также эффективности мероприятий по управлению рисками и их соответствия определенным требованиям по обеспечению экологической и техногенной безопасности.

При этом под оценкой риска мы предлагаем понимать выявление действительных и потенциальных вредных воздействий конкретного объекта или деятельности на окружающую среду и научный анализ их возможных последствий для окружающей среды и здоровья человека. И, поскольку экологический и техногенный риски в определенной части совпадают, в ходе экологического аудита производится оценка как экологического, так и

техногенного рисков. В настоящее время в РК необходимо принятие инструктивно-методического нормативного правового акта об ОВОС осуществляемой деятельности, в котором следовало бы закрепить рекомендации по оценке как техногенного, так и экологического рисков.

9. Оценка страховых рисков при заключении договоров об экологическом страховании (вероятности наступления аварий, являющихся по договорам экологического страхования страховыми случаями; определения возможного ущерба в результате таких аварий). Мы считаем, что «оценка страхового риска» является самостоятельной юридической категорией, отличной от оценки экологического и техногенного рисков. При заключении договора экологического страхования оценка экологического и техногенного рисков должна быть положена в основу оценки страхового риска. Так, например, при оценке страхового риска могут использоваться такие элементы оценки экологического и техногенного рисков, как установление на основе анализа технологической специфики объекта источников возможного вредного воздействия, видов таких воздействий, факторов риска, их количественных и качественных параметров, зон и объектов потенциального вредного воздействия, его характера и степени. Однако, в зависимости от вида экологического страхования, оценка страхового риска должна дополняться определением ущерба тому объекту, который был застрахован в каждом конкретном случае – жизни, здоровью, имуществу людей либо окружающей среде.
10. Определение и засвидетельствование соответствия деятельности аудируемого субъекта разного рода требованиям (закрепленным в законодательстве, стандартах, договорах, экологической политике, экологических программах и других источниках) в области охраны окружающей среды, а также техногенной безопасности.
11. Определение соответствия систем управления окружающей средой требованиям, предъявляемым к ним соответствующими стандартами.
12. Разработка рекомендаций по улучшению экологических аспектов деятельности аудируемого субъекта, в отношении которой был проведен аудит, с учетом экономической эффективности предлагаемых мероприятий. оценка правильности составления отчетности по воспроизводству и использованию природных ресурсов.
13. Оценка правильности составления отчетности по воспроизводству и использованию природных ресурсов.

Второй вывод. Субъектами экологического аудита являются экологические аудиторы и экологические аудиторские организации, которые осуществляют экологический аудит в рамках частнопредпринимательской деятельности. Правовое понятие «экологический аудит» не должно включать внутренний аудит, т.е. проверки, проводимые работниками проверяемых организаций, а также работниками иных субъектов, интересы которых затрагиваются экологическими аспектами деятельности проверяемой организации. Объясняется это тем, что проведение аудита в рамках предпринимательства влечет возникновение риска нарушения интересов значительного круга

субъектов, а это, в свою очередь, вызывает необходимость снижения такого риска путем правового урегулирования аудиторских отношений. Проведение же внутренних проверок создает риск нарушения интересов только самой проверяемой организации и потому в специальном правовом урегулировании не нуждается.

Третий вывод. Экологический аудит, экологический контроль, экологическая экспертиза всегда должны проводиться лицом, не зависящим от подконтрольного субъекта. Однако особенностью экологического аудита является то, что гарантией независимости его субъекта является проведение аудита в рамках частнопредпринимательской деятельности. Это обеспечивает, во-первых, организационную и имущественную независимость аудиторов (аудиторских организаций) как от самих аудируемых субъектов, так и от лиц, использующих информацию аудита для принятия в отношении аудируемых субъектов тех или иных решений. Во-вторых, аудиторы (аудиторские организации) и аудируемые субъекты равноправны, поэтому аудиторы (аудиторские организации) не вправе применять по результатам аудита никаких мер принуждения в отношении аудируемых субъектов. Отсюда вытекает преимущественно добровольный характер аудита, его осуществление, как правило, по заказу аудируемого субъекта в целях получения объективных консультаций.

Четвертый вывод. Следует различать понятия «экологический аудит» и «экологическая аудиторская деятельность». Если экологический аудит – это отдельно взятая аудиторская проверка, то под экологической аудиторской деятельностью следует понимать предпринимательскую деятельность экологических аудиторов (индивидуальных предпринимателей) или экологических аудиторских организаций, состоящую в проведении экологического аудита.

Пятый вывод. Экологический аудит отличается от ОВОС планируемой деятельности по следующим признакам: 1) ОВОС планируемой деятельности осуществляется до ее начала, а экологический аудит – на этапе ее проведения; это, в свою очередь, влечет более широкое использование при экологическом аудите наблюдений, натурных замеров, лабораторных исследований, т.е. методов, связанных с непосредственным изучением аудируемой деятельности и ее воздействия на окружающую среду; 2) экологический аудит проводится независимыми субъектами – экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями.

Вместе с тем, между целями ОВОС, государственной экологической экспертизы ее результатов и экологического аудита должна быть установлена определенная преемственность, т.к. все три инструмента выполняют общую задачу – предотвращение либо сведение к минимуму негативного воздействия определенной деятельности на окружающую среду, – но на разных этапах этой деятельности. Преемственность должна проявляться, во-первых, в проведении в ходе экологического аудита проверки соблюдения решений и выводов ОВОС и государственной экологической экспертизы и, во-вторых, в возможности внесения по результатам экологического аудита изменений в материалы,

разработанные в ходе ОВОС и утвержденные в ходе государственной экологической экспертизы.

От **государственной экологической экспертизы** экологический аудит отличается тем, что он носит преимущественно добровольный характер, и проводится независимыми экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями.

От **общественной экологической экспертизы** экологический аудит отличается по субъектам и целям проведения. Общественная экологическая экспертиза проводится общественными объединениями, а экологический аудит, как уже было сказано, проводится независимыми экологическими аудиторами и аудиторскими организациями. Общественная экологическая экспертиза проводится в целях получения информации о воздействии того или иного объекта на окружающую среду. Будучи некоммерческим юридическим лицом, общественное объединение действует в целях дальнейшего использования полученной информации для защиты экологических прав своих членов. В отличие от них, экологические аудиторы и экологические аудиторские организации получают информацию в целях ее последующего отчуждения и получения прибыли. От общественного экологического контроля экологический аудит должен отличаться по аналогичным признакам.

От **государственного и производственного экологического контроля** экологический аудит отличается более широким кругом целей и задач и, опять же, по субъектам осуществления.

Шестой вывод. Экологический аудит мог бы быть использован при заключении договоров экологического страхования для оценки страхового риска. Поскольку обязательное страхование связано с очень высоким риском для страховщика, он должен иметь право на оценку страхового риска либо право требовать от страхователя проведения экологического аудита в целях оценки страхового риска. Экологический аудит в таком случае становится для страхователя обязательным.

Седьмой вывод. В целях развития инициативного экологического аудита, а также внедрения добровольной сертификации систем управления окружающей средой по ИСО 14000 или регистрации по ЕМАС, в Казахстане необходимо создать механизмы поощрения природопользователей, внедряющих указанные инструменты. Мы предлагаем связать их с возможностью освобождения таких природопользователей от административной ответственности в случаях составления ими по результатам аудита программ, направленных на устранение выявленных правонарушений, и полного выполнения этих программ.

Восьмой вывод. Проведение экологического аудита должно основываться на принципах: достоверности результатов экологического аудита; полноты и комплексности исследования аудируемой деятельности; объективности и независимости экологических аудиторов и аудиторских организаций; конфиденциальности информации, полученной в ходе экологического аудита; осуществления экологического аудита на высоком профессиональном уровне; содействия экологическому аудиту со стороны аудируемого субъекта; ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением

экологической аудиторской деятельности, за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей.

Девятый вывод. Основными мерами государственного контроля соответствия экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций требованиям, направленным на надлежащее проведение экологического аудита, являются лицензирование экологической аудиторской деятельности и аттестация экологических аудиторов. В мировой практике аттестация экологических аудиторов проводится специально уполномоченным государственным органом либо профессиональной организацией экологических аудиторов. В Казахстане, ввиду временного отсутствия возможностей создания профессиональной организации, аттестация должна проводиться специально уполномоченным государственным органом. Поэтому в РК следует издать Приказ центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды, который закрепил бы порядок аттестации экологических аудиторов, квалификационные требования, основания аннулирования квалификационных свидетельств.

При аттестации экологических аудиторов квалификационные требования должны варьироваться в зависимости от вида деятельности, в отношении которого предполагается проведение экологического аудита, а также от вида аудита. В законодательном акте об экологическом аудите необходимо определить четкий перечень оснований отказа в аттестации, условия осуществления послеаттестационного контроля, а также аннулирования квалификационного свидетельства экологического аудитора.

В законодательстве необходимо установить четкую взаимосвязь между лишением квалификационного свидетельства экологического аудитора и лишением лицензии на право осуществления экологической аудиторской деятельности, а также упорядочить основания прекращения действия лицензии, которые в настоящее время разбросаны по трем законодательным актам – Закону «О лицензировании», КоАП и УК РК.

Десятый вывод. Экологическими аудиторами должны признаваться физические лица, обладающие знаниями, навыками и личными качествами, необходимыми им для надлежащего проведения аудита. Экологические аудиторские организации должны быть негосударственными коммерческими организациями; они должны иметь специальную правоспособность, т.е. иные виды деятельности должны быть для них запрещены.

Одиннадцатый вывод. В законодательном акте об экологическом аудите должна быть определена компетенция государственных органов по регулированию отношений, связанных с осуществлением экологической аудиторской деятельности. В области экологического аудита в компетенцию Правительства должно входить установление перечня экологически опасных видов деятельности, подлежащих обязательному государственному лицензированию и обязательному экологическому страхованию; утверждение Правил лицензирования экологической аудиторской деятельности; создание специально уполномоченных органов в области экологического аудита и утверждение положений о них. Специально уполномоченным органом в

области экологического аудита должно стать Министерство охраны окружающей среды. К его функциям в области экологического аудита мы предлагаем отнести: формирование государственной политики в области экологического аудита; организацию подготовки экологических аудиторов; контроль в сфере экологической аудиторской деятельности; оказание методической помощи экологическим аудиторам; участие в правотворчестве в сфере экологического аудита. Аналогичные функции в отношении аудита систем управления окружающей средой следует возложить на специально уполномоченный орган по стандартизации, метрологии и сертификации.

Двенадцатый вывод. Гражданам и общественным объединениям следует предоставить дополнительные права, связанные с проведением экологического аудита.

Тринадцатый вывод. Исполнение экологического аудита надлежащим образом означает соблюдение в ходе аудита обязательных требований законодательства, стандартов, норм профессиональной этики. Если эти условия соблюдены, то убытки заказчику или пользователям информацией аудита не следует считать причиненными ненадлежащим проведением аудита.

Административная и уголовная ответственность может быть применена к экологическим аудиторам на основании действующего законодательства РК. В отдельных случаях для экологических аудиторов следует предусмотреть ряд специальных административных правонарушений.

По результатам данного исследования нами был внесен ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства РК в области экологического аудита. В частности, мы предложили свой проект главы «Экологический аудит» для будущего Экологического кодекса РК (которая может быть принята и в виде отдельного закона); изменения и дополнения в проект Закона РК «Об обязательном экологическом страховании», Закон РК «О лицензировании», КоАП, УК РК. Кроме того, вывод № 13 отражает особенности применения гражданско-правовых норм об ответственности за нарушение обязательства к экологическим аудиторам (экологическим аудиторским организациям). Учет этих особенностей способен обеспечить функционирование механизма гражданско-правовой ответственности в соответствии с передовым международным опытом, возникшим в результате стремления достичь эффективности, справедливости и целесообразности применения ответственности в данной сфере.

Сказанное позволяет нам констатировать то, что задачи диссертационного исследования нами были выполнены полностью.

Список использованных источников

1. Возняк В.Я., Фейтельман Н.Г. Экологическое оздоровление экономики. – М., 1994.
2. Временная инструкция Министерства экологии и биоресурсов РК от 20.02.96г. о порядке проведения экологического аудита (оценка воздействия на окружающую среду и здоровье населения – ОВОС и для существующих (действующих) предприятий в РК (утратила силу).
3. Закон РК «Об охране окружающей среды» от 15.07.97г./Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г. - № 17-18.- Ст. 213.
4. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14001-2000. Системы управления окружающей средой. Требования и руководство по применению.
5. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14004-2000. Системы управления окружающей средой. Общие руководящие указания по принципам, системам и средствам обеспечения функционирования.
6. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14050-2000. Словарь.
7. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14010-2001. Руководящие указания по экологическому аудиту. Основные принципы
8. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14011-2001. Руководящие указания по экологическому аудиту. Процедуры аудита. Проведение аудита систем управления окружающей средой.
9. СТ РК ГОСТ Р ИСО 14012-2001. Руководящие указания по экологическому аудиту. Квалификационные критерии для аудиторов в области экологии.
10. Neil Carter. The politics of the environment. Ideas, activism, policy.- Cambrige, 2001.
11. Киянский В.В., Графкин А.В. и др. Система управления охраной окружающей среды в схемах, таблицах и диаграммах. – Алматы, 2000.
12. «Экологический курьер». 2004 г., 7 октября, № 19 (323).
13. Бутырина Е. Система менеджмента качества ССГПО сертифицирована по международным стандартам ИСО //Панорама; опубл. 10.09.04, № 35. – 8 с.
14. В Актобе внедряют чистые технологии. //Экологический курьер; опубл. 08.07.04, № 13 (318).
15. Макаров С., Шагарова Л. Экологическое аудирование как самостоятельный вид природоохранной деятельности. //Аудитор. – 1998г. – № 1.
16. Семенова Л. Орхусская конвенция и экологическое законодательство Республики Казахстан. //Правовая реформа в Казахстане.-2000.-№ 1.
17. А. Скаков. «Как мы живем»./ Экологический курьер, 19.03.04г.- № 5-6 (311).
18. Сборник документов по системам управления охраной окружающей среды. – М., 1997.
19. Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств Республики Казахстан по экологическим конвенциям. Автореф. на соиск. ученой степени к.ю.н. -Алматы, 2003.
20. Серов Г. П. Экологический аудит: концептуальные и организационно-правовые основы. -М., 2000.
21. Бринчук М. М. Экологическое право. – М.: Юрист, 1998.

- 22.Новикова Е.В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в РК. - М., 1999.
- 23.Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. – М., 2000.
- 24.Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств Республики Казахстан по экологическим конвенциям. Дисс. на соиск. ученой степени к.ю.н. - Алматы, 2003.
- 25.О некоторых вопросах лицензирования и ведения экологической аудиторской деятельности. Постановление Правительства РК от 23.08.04 г., № 917.-//САПП, 2004.-№ 30.-Ст. 413.
- 26.Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природопользования. – М., 1995.
- 27.Прокоп М. Экономика и охрана окружающей среды. //США: экономика, политика, идеология: журнал Института США и Канады РАН. – 1997. – № 2. – С. 118.
- 28.Scott S. Olson. International Environmental Standards Handbook.
- 29.2003 EBRR Environmental Policy. Approved by the EBRR on 29 April 2003.- Chapter 16.
- 30.Water issues, policies and the role of Supreme Audit institutions. The second draft of the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing. 11 March, 2003.- chapter 5.1
- 31.Guidance on conducting audits of activities with an environmental perspective. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing.
- 32.ИСО/ПМС 19011: 2002. Рекомендации по аудиту систем менеджмента качества и/или охраны окружающей среды.
- 33.UNEP. Industry and environment. Technical report N 24. Company environmental reporting.
- 34.СТ РК ИСО 9001-2001. Системы менеджмента качества. Требования.
- 35.Бартельс Дж. Практика экологического аудирования. – //Экологический учет и аудит: сб. статей. – М., 1997.
- 36.Беблер А. Новые системы управления качеством и охрана окружающей среды – влияние и общность подходов; Дж. Гретхен. Инновационный подход к управлению охраной окружающей среды. //Экология и качество: сб. статей. – М., 2001.
- 37.Деньга В. С. Экологическое страхование в топливно-энергетическом комплексе. – М., 1998.
- 38.Закон Республики Эстония «О проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита» от 14 июня 2000 г.
- 39.Шестаков А. С. Экологический аудит: вопросы теории и практики. //Законодательство и экономика, 1997.- № 15/16.
- 40.Положение об экологическом аудите предприятий. Утверждено Постановлением Правительства Республики Молдова № 395, от 8 апреля 1998г.
- 41.Временное положение о системе экологического аудита в г. Москве. Утверждено Постановлением Правительства г. Москвы от 22 июля 2003г, № 568 – ПП.

42. Закон «Об обязательном экологическом страховании» (проект). Внесен на рассмотрение Парламента РК Постановлением Правительства РК от 14.12.04 г., № 1313.
43. Кравченко С.Н. Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды. – Львов, 1988.
44. Чепурных Н.В. и др. Экономика природопользования. Эффективность, ущербы, риски. - М, 1998.
45. Измалков В.И., Измалков А.В. Техногенная и экологическая безопасность и управление риском. – Москва – Санкт-Петербург, 1998.
46. Хоружая Т.А. Методы оценки экологической опасности.- М., 1998.
47. Букс И.И., Фомин С.А. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. – М., 1999.
48. Инструкция по проведению ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности при разработке предплановой, предпроектной и проектной документации. Утверждена Приказом Министерства охраны окружающей среды РК от 28.02.04г.
49. Тюлеубекова С.Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств Республики Казахстан по экологическим конвенциям. Диссертация на соиск. ученой степени к.ю.н. -Алматы, 2003.
50. Положение о декларации безопасности промышленного объекта Республики Казахстан, утвержденное Постановлением Государственного Комитета Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям от 11.09.97
51. Инструкция о порядке транспортирования, хранения и учета взрывчатых веществ, размещенных на открытых площадках ВМ, утвержденную Постановлением Государственного Комитета Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям от 23.06.97г., № 36.
52. Гражданский кодекс РК (особенная часть) от 01.07.99г.//Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1994 г.- № 23-24 (приложение); 1995 г.- № 15-16.- ст. 109; № 20.- Ст. 121; Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г.- № 2.-Ст. 187
53. Постановление Пленума Верховного суда РК от 09.07.99г., № 9. О некоторых вопросах применения судами республики законодательства по возмещению вреда, причиненного здоровью//Казахстанская правда, 05.08.99г.- № 187-188 (22904-22905).
54. Абдраимов Б., Жарылкасын Е. Возмещение экологического вреда по законодательству Республики Казахстан. – Алматы: Юрист, 2001.
55. Местечкин В.Б., Попов А.А., Шахбазов А.Ш. Экологический аудит компании «ЮКОС». //Экологический учет и аудит: сб. статей. – М., 1997.
56. Водный Кодекс РК от 9 июля 2003г. //Алматы: Жеты Жаргы, 2003.
57. Положение о порядке государственного учета вод и их использования. Утверждено Постановлением Кабинета Министров РК от 15 февраля 1995г., № 60//САПП Республики Казахстан, 1995 г.- № 7.-Ст. 74
58. Закон РК «Об экологической экспертизе» от 18.03.97г.//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г.-№ 6.-Ст. 67.

59. Закон РК «Об аудиторской деятельности в РК» от 20.11.98г.//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1998 г.-№ 22.- Ст. 309.
60. Баимбетов Н.С. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в РК. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н.- Алматы, 1999.
61. Шемшученко Ю.С. и др. «Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства». -Киев, 1986.
62. Б. Кожаметов. Экологические проблемы области и пути их решения. //Экология и устойчивое развитие, 2004.-№ 10.
63. ГОСТ 17.2.6. 01-86. Охрана природы. Атмосфера. Приборы для отбора воздуха в населенном пункте.
64. О некоторых вопросах лицензирования деятельности по природоохранному проектированию, нормированию и работам в области экологической экспертизы. Постановление Правительства РК от 08.10.03 г. , № 1040.//САПП, 2003.-№ 41.-Ст. 433.
65. Методика расчета ПДС и ПДВ, утвержденная Приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 19.12.01г.
66. Сборник международных конвенций, ратифицированных Республикой Казахстан.-Алматы, 2003.
67. Постановление Правительства РК от 08.01.04 г. «Об утверждении перечня экологически опасных видов хозяйственной деятельности и правил их обязательного государственного лицензирования»//САПП, 2004.-№ 1.-Ст. 10.
68. Ключенко Л., Супатаева О., Чопорняк А. Некоторые аспекты страхования экологической ответственности. //Страховое дело. – 1994. – № 3.
69. Чопорняк А.Б., Бесяцкий А.В., Сегаль М.Д. Правовые проблемы экологического страхования. //Экологическое право и рынок: сб. статей. - М., 1994.- С. 178-179.
70. Глухов В.В., Лисочкина Т.В., Некрасова Т.П. Экономические основы экологии. - Санкт-Петербург, 1995.
71. Natural Resources and Environmental Protection Act. Act 451 of 1994.
72. Т. Кожан. Необходимость совершенствования экологического законодательства настала//Экология и устойчивое развитие, 2004- № 10.
73. М. Абдрахман. Мониторинг и контроль//Экологический курьер, 2004г., 7 октября.- № 19 (323).
74. А. Дадин. Суд решил//Экологический курьер, 2004г., 7 октября. - № 19(323).
75. Макаров С., Шагарова Л. Экологическое аудирование и перспективы его развития в РФ. //Аудитор. – 1997. – № 6. – С. 13.
76. Указ Президента, имеющий силу закона, «О приватизации»//Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995.-№ 124. – Ст. 163.
77. Гончарук Т., Семененко Т. Эколого-экономические аспекты управления промышленными предприятиями. //Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 1. – С. 95-101.
78. Гончарук Т.И., Семененко Т.А. О необходимости и механизме учета экологического фактора в процессе приватизации промышленных

- предприятий // Актуальные проблемы приватизации и оценки имущества. – Сумы, 1997. – С. 126-132.
79. Вопросы Министерства охраны окружающей среды. Постановление Правительства РК от 28.12.04г. //САПП, 2004.-№ 40.-Ст. 524.
80. Конституция РК от 30.08.95г.
81. Закон РК «О государственной службе» от 23 июля 1999г. //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1999 г.- № 21.- Ст. 773.
82. Бахрах Д. Н. /Государство и право. – 1996. – № 12.
83. Гражданский процессуальный кодекс РК от 13 июля 1999 года N 411-1 //Ведомости Парламента РК, 1999 г. - № 18.- Ст. 644; 2000 г.- № 3-4.- Ст. 66; № 10.- Ст. 244; 2001г. - № 8 - Ст. 52
84. Уголовный процессуальный кодекс РК от 13 декабря 1997 года N 206-1 //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г. - № 23. - Ст.335; 1998 г. - № 23.- Ст. 416; 2000 г.- № 3-4. - Ст. 66; № 6.- Ст. 141; 2001 г. - № 8. - Ст. 53; № 15-16.- Ст. 239; № 17-18. - Ст. 245
85. Селиванов Н.А., Скоромников К.С. Расследование преступных загрязнений природной среды. – М., 1994.
86. Закон РК от 12 ноября 1997 года N 188-1 «О судебной экспертизе»// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г. - № 21.- Ст. 276; 2000 г. - № 6. - сст. 141.
87. Приказ Министерства юстиции РК от 14 июня 1999 года N 44 «Об утверждении Перечня видов экспертиз, производимых в Центре судебной экспертизы Министерства юстиции Республики Казахстан, и экспертных специальностей, квалификация по которым присваивается Министерством юстиции Республики Казахстан».
88. Шилов А. С. Управление природопользованием предприятия: отчетность и контроль //Экологический учет и аудит: сборник статей. - М., 1997.- С. 23 – 24.
89. Шевчук А. В. О развитии экологического аудита в РФ//Экологический учет и аудит: сборник статей. - М., 1997.- С. 130.
90. Performance practices.
91. Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. – М.: Юрист, 1995.
92. Канадская ассоциация экологических аудиторов.
93. ИНТОСАИ о проведении экологического менеджмента.
94. Draft paper – 8 February 2002. Environmental audit and regularity auditing.
95. How to carry out an internal environmental audit. overview. [http: // www.epd.gov. hk/epd/textonly/english/how-help/tools-ea/audit-html](http://www.epd.gov.hk/epd/textonly/english/how-help/tools-ea/audit-html)
96. Временный порядок аттестации экологических аудиторов. Утвержден Приказом Госкомэкологии РФ от 16.07.98г.
97. Классификатор направлений подготовки и специальностей высшего профессионального образования Республики Казахстан. Утвержден Приказом Министра образования и науки РК от 19.02.01г., № 85.
98. Кодекс РК об административных правонарушениях от 30.01.01г. //Ведомости Парламента Республики Казахстан", 2001 г. - № 5-6. - Ст. 24.

99. Уголовный кодекс РК от 16 июля 1997 года N 167-1.
100. Закон РК «О лицензировании» от 17.04.95г.//Ведомости Парламента РК, 1999. - № 20. – Ст. 725.
101. Закон РК «О сертификации» от 16.07.99г.//Ведомости Парламента РК, 1995. - № 3-4. – Ст. 37.
102. Стандарт РК от 29.05.97г. Государственная система сертификации Республики Казахстан. Требования к экспертам-аудиторам и порядок их аттестации.
103. Белкин А.А., Гумерова Л.Ш. Понятие и особенности правового статуса органа советского государственного управления. //Государственное управление и право: история и современность: сб. статей. – Ленинград, 1984. – 8 – 9 с.
104. Бринчук М. М. Правовые аспекты охраны окружающей среды при приватизации. //Экологическое право и рынок: сб. статей. – М., 1994. – 72 с.
105. Бринчук М.М. Приватизация и охрана окружающей среды. /Советская юстиция. – 1993. – № 9. – С. 8 – 9.
106. Дайман С.Ю. Развитие методологии экологического аудита промышленных предприятий: автореф... к. техн. наук. М., 2000. <http://www.ecoline.ru/mc/management/articles/avtor>
107. Бринчук М.М. Комментарий к федеральному закону «Об экологической экспертизе». – М., 1999.
108. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М., - 1998.
109. Гражданский кодекс РК (общая часть) от 27.12.94г.//Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1994 г. - № 23-24 (приложение); 1995 г. - № 15-16. - Ст. 109; № 20. - Ст. 121; Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г. - № 2. - Ст. 187.
110. Правила организации и ведения Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов. Утверждены Постановлением Правительства РК от 27 июня 2001г., № 885//
111. Робертсон Дж. Аудит. Перевод с английского. – М., 1993.
112. Филип Л. Дефлиз и др. Аудит Мотгомери: перевод с английского. – М., 1997.

Приложение А

Основные элементы оценки риска

Хоружая Т. А. Методы оценки экологической опасности. М., 1998, стр. 54 – 55	Деньга В.С. Экологическое страхование в топливно-энергетическом комплексе. М., 1998
	1. Обоснование целей и задач оценки и анализа риска. Цель: оценка степени аварийности отдельных производственных объектов. Задачи: 1) выявление для каждого вида объекта характерных воздействий на окружающую среду; 2) определение размеров потенциальных зон неблагоприятного воздействия вредных веществ и энергии; 3) расчет степени аварийности объекта
1. Выявление опасности – установление источников и факторов риска (вещества, энергии), зон и объектов их потенциального воздействия. Определение форм такого воздействия (факторы риска выявляются при регламентной ситуации и при аварийных и залповых выбросах).	2. Анализ технологической специфики объекта. Идентификация потенциальных опасностей и классификация нежелательных событий, способных привести к нерегламентным выбросам опасных веществ или скоротечным выделениям энергии.
	3. Определение частоты возникновения нежелательных событий.
2. Выявление объектов и зон потенциального негативного воздействия (в первую очередь населения, а в его составе – наиболее уязвимых социальных групп – «групп риска»).	4. Выбросы опасных веществ или выделение энергии в окружающую среду: характерные особенности, интенсивность, общее количество, продолжительность
3. Определение вида воздействия факторов риска на объекты и степень его опасности. Формулирование вывода о том, может ли постоянное	5. Определение критериев поражения, форм или допустимых уровней разового или систематического

присутствие определенного вещества вызывать заболевания.	негативного воздействия различных источников на окружающую среду (группы риска)
4. Анализ воздействия факторов риска на население и окружающую среду. Определение безопасного для человека и экосистемы уровня воздействия, дестабилизирующих факторов и их комбинаций. Выбор стандарта (норматива).	6. Обоснование физико-математических моделей и расчет пространственно-временного переноса и распределения, трансформаций исходных факторов опасности в окружающей среде с учетом ее природно-климатической и географической специфики
6. Полная (совокупная) характеристика риска с использованием качественных и количественных параметров, установленных на предыдущих этапах, применительно к каждому фактору риска.	7. Построение полей потенциального риска вокруг каждого из выделенных источников опасности, в пределах которых вероятно определенное негативное воздействие для соответствующих субъектов
5. Оценка подверженности, т.е. реального воздействия факторов риска на человека и окружающую среду. Определение масштабов (уровня) воздействия, его частоты и продолжительности.	8. Расчет прямых и косвенных последствий негативного воздействия источников опасности на различных субъектах или группах риска (т.е. построение «моделей отклика» с учетом их конкретного количества и пространственно-временного распределения риска вокруг источников
	9. Построение локальных и интегральных (для предприятия в целом) полей риска, анализ структуры риска, исследование влияния различных факторов и пространственно-временное распределение риска вокруг источников
	10. Оптимизация организационно-технических мероприятий по снижению риска до заданной величины

Приложение Б.

Глава 19. Экологический аудит (была разработана диссертантом по заказу Казахстанской Ассоциации предпринимателей для Устойчивого Развития (КАПУР) в августе 2004 года).

Статья 1. Понятие экологического аудита и экологической аудиторской деятельности.

1. Экологический аудит – это независимая проверка прошлой и существующей хозяйственной и иной деятельности организаций и граждан (далее – аудируемые субъекты) с целью оценки ее воздействия на окружающую среду и здоровье людей и определения ее соответствия законодательству РК и иным требованиям, направленным на обеспечение охраны окружающей среды.
2. Экологический аудит проводится независимыми субъектами – экологическими аудиторами и экологическими аудиторскими организациями.
3. Экологическая аудиторская деятельность – предпринимательская деятельность экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций по проведению экологического аудита.
4. Экологическая аудиторская деятельность подлежит обязательному государственному лицензированию.

Статья 2. Экологический аудитор и экологическая аудиторская организация.

1. Экологический аудитор – физическое лицо, прошедшее в установленном законодательством порядке аттестацию и получившее по ее результатам квалификационное свидетельство экологического аудитора.
2. Экологический аудитор вправе получить лицензию на занятие экологической аудиторской деятельностью в порядке индивидуального предпринимательства или выполнять аудит в качестве работника экологической аудиторской организации.
3. Экологическая аудиторская организация - юридическое лицо, получившее в порядке, установленном законодательством РК, лицензию на право осуществления на территории Республики Казахстан экологической аудиторской деятельности.

Статья 3. Задачи экологического аудита.

Задачами экологического аудита могут быть:

оценка воздействия прошлой и существующей деятельности на окружающую среду и здоровье людей (населения и персонала аудируемого субъекта);
определение и засвидетельствование соответствия деятельности аудируемого субъекта требованиям (закрепленным в законодательстве, стандартах, договорах, экологической политике, экологических программах и других источниках) в области охраны окружающей среды;
оценка экологических и техногенных рисков аудируемой деятельности;

оценка страхового риска деятельности аудируемого субъекта в целях решения вопросов, связанных с заключением договора экологического страхования;
определение соответствия систем управления окружающей средой требованиям, предъявляемым к ним соответствующими стандартами;
разработка рекомендаций по улучшению экологических аспектов деятельности аудируемого субъекта, в отношении которой был проведен аудит;
оценка экономической эффективности мероприятий по охране окружающей среды с целью выбора для аудируемого субъекта наиболее приемлемого варианта;
оценка правильности составления отчетности о воспроизводстве и использовании природных ресурсов, осуществляемом в процессе аудируемой деятельности;
иные задачи, связанные с обеспечением охраны окружающей среды от негативных воздействий аудируемой деятельности.

Статья 4. Объекты экологического аудита.

К объектам экологического аудита могут относиться:

деятельность аудируемого субъекта – хозяйственная, финансовая или иная – к которой могут быть предъявлены требования, направленные на обеспечение охраны окружающей среды (экологически значимая деятельность);

используемые аудируемым субъектом сырье, полуфабрикаты; произведенная им продукция;

технологические процессы, применяемые аудируемым субъектом;

системы управления окружающей средой;

персонал аудируемого субъекта, подлежащий проверке на предмет достаточности уровня его подготовки для решения возложенных на него задач по охране окружающей среды;

отчетность аудируемого субъекта по охране окружающей среды, воспроизводству и использованию природных ресурсов;

имущество, в том числе недвижимое, используемое для осуществления экологически значимой деятельности, включая технологическое оборудование и объекты, направленные на снижение негативного воздействия этой деятельности на окружающую среду;

природные объекты на территории, испытывающей воздействие аудируемой деятельности.

Статья 5. Виды экологического аудита.

В Республике Казахстан проводятся обязательный экологический аудит и инициативный экологический аудит.

Статья 6. Обязательный экологический аудит.

1. Обязательный экологический аудит проводится по решению центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды или его

подразделений на местах (далее – Центральный исполнительный орган) либо по решению суда.

2. Центральный исполнительный орган может вынести предписание о проведении обязательного экологического аудита в случаях:
ухудшения в районе воздействия объекта состояния окружающей среды и наличие оснований полагать, что причиной ухудшения является деятельность объекта;
поступление в Центральный исполнительный орган жалоб не менее, чем от 20 граждан, проживающих в районе воздействия объекта, на ухудшение состояния здоровья или условий проживания.
3. Обязательный экологический аудит может быть назначен решением суда в случае отказа судом в иске о запрещении хозяйственной и иной деятельности по основаниям ст. 918 ГК, в том числе в случае отказа в иске по основаниям несоответствия запрещения деятельности общественным интересам (п. 2 ст. 918 ГК РК).
4. В случаях, предусмотренных в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, Центральный исполнительный орган или суд указывает в своем предписании или решении сроки проведения экологического аудита. При этом общий срок проведения экологического аудита не должен превышать шести месяцев со дня вынесения предписания Центрального исполнительного органа или вступления решения суда в законную силу.
5. Обязательный экологический аудит должен включать комплексную оценку воздействия аудируемой деятельности на окружающую среду, определение экологических и техногенных рисков, создаваемых этой деятельностью, выявление допускаемых при ее осуществлении нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, стандартов, условий разрешений и иных обязательных требований.
6. По результатам обязательного экологического аудита должна быть составлена программа мероприятий, направленных на устранение выявленных в ходе аудита нарушений и доведение экологического и техногенного рисков, создаваемых аудируемой деятельностью, до приемлемого уровня (далее – Экологическая программа).
Экологическая программа и сроки ее выполнения согласуются с Центральным исполнительным органом. При этом общий срок выполнения программы не должен превышать двух лет.
7. Центральный исполнительный орган осуществляет контроль за выполнением Экологической программы. В случае невыполнения аудируемым субъектом Экологической программы в согласованные сроки Центральный исполнительный орган вправе предъявить в суд иск о запрете аудируемой деятельности.
8. Аудируемый субъект и его должностные лица освобождаются от административной ответственности за правонарушения, выявленные в ходе обязательного экологического аудита, при условии добровольного сообщения аудируемым субъектом о выявленных правонарушениях органам государственного контроля в области охраны окружающей среды (далее –

Органы государственного контроля); включения в Экологическую программу мероприятий, направленных на полное устранение выявленных правонарушений; полного выполнения Экологической программы в части устранения выявленных правонарушений в сроки, установленные в соответствии с пунктом 6 настоящей статьи.

За правонарушения, о которых аудируемый субъект добровольно сообщил, к нему не могут быть применены меры воздействия в виде ограничения или приостановления деятельности, осуществляемой с нарушением экологических требований и законодательства в области охраны окружающей среды, кроме случаев, когда осуществление деятельности создает непосредственную угрозу окружающей среде и здоровью людей.

9. Аудируемый субъект вправе известить Орган государственного контроля о назначении обязательного экологического аудита с указанием сроков его проведения. В таком случае применение административной ответственности за правонарушения, выявленные в ходе государственного контроля, замораживается.
10. При осуществлении в отношении аудируемого субъекта государственного контроля в области охраны окружающей среды Орган государственного контроля реализует свои права, предусмотренные законодательством, в том числе возбуждает дела о выявленных административных правонарушениях. В случае получения от аудируемого субъекта извещения о назначении обязательного экологического аудита Орган государственного контроля приобщает копию извещения к делу и выносит постановление о приостановлении рассмотрения дела. С момента вынесения такого постановления течение срока давности привлечения к административной ответственности приостанавливается.
11. По окончании обязательного экологического аудита и после согласования Экологической программы с Центральным исполнительным органом аудируемый субъект представляет копию Экологической программы должностному лицу Органа государственного контроля, приостановившему рассмотрение дела об административном правонарушении.

Орган государственного контроля осуществляет контроль выполнения Экологической программы в части устранения административного правонарушения. В случае полного выполнения программы в этой части Орган государственного контроля выносит постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

В случае невыполнения соответствующей части Экологической программы или ее существенного недовыполнения течение срока давности привлечения к административной ответственности возобновляется, и Орган государственного контроля выносит постановление о наложении административного взыскания или о передаче дела на рассмотрение судье, органу (должностному лицу), правомочному налагать за данное административное правонарушение взыскание иного вида или размера. Орган государственного контроля в этом случае получает право на предъявление в суд иска об ограничении или приостановлении

деятельности аудируемого субъекта за правонарушения, в отношении которых Экологическая программа была не выполнена или существенно недовыполнена.

Необходимы дополнения в КоАП. Ст. 67-1. Освобождение от административной ответственности в связи с добровольным сообщением о совершенных правонарушениях по результатам экологического аудита.

Лицо, которое провело экологический аудит в отношении своей хозяйственной или иной деятельности, освобождается от административной ответственности, если это лицо добровольно сообщило о выявленных в ходе аудита административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов органу государственного контроля в области охраны окружающей среды и выполнило иные требования, предусмотренные законодательством РК об экологическом аудите.

В статье 581 КоАП после слов «предусмотренных статьями 67,» следует вставить слово «67-1».

Ввести в КоАП статью 69-1. В случае проведения лицом экологического аудита течение срока привлечения этого лица к административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и использование природных ресурсов приостанавливается на основаниях и в порядке, предусмотренном законодательством об экологическом аудите.

Статья 7. Инициативный экологический аудит.

1. Инициативный экологический аудит осуществляется по решению аудируемого субъекта.

Гражданин или организация вправе в любое время заявить в Центральный исполнительный орган о своем намерении провести инициативный экологический аудит, включающий выявление допускаемых при осуществлении деятельности заявителя нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, стандартов, условий разрешений и иных обязательных требований. В таком случае на гражданина или организацию распространяется действие пунктов 8 – 11 статьи 6 настоящей главы.

2. При заключении договора экологического страхования страховщик имеет право на оценку страхового риска, в том числе путем применения экологического аудита. Соглашением сторон обязанность проведения такой оценки может быть возложена на страхователя.

Статья 8. Принципы экологического аудита.

Проведение экологического аудита основывается на следующих принципах:

достоверности результатов экологического аудита;
полноты и комплексности исследования аудируемой деятельности;
объективности и независимости экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций при проведении экологического аудита;
конфиденциальности информации, полученной в ходе экологического аудита;
проведения экологического аудита на высоком профессиональном уровне;

содействия экологическому аудиту со стороны аудируемого субъекта; ответственности экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций за качество выполнения аудита.

Статья 9. Аудит систем управления окружающей средой.

К отношениям, связанным с проведением аудита систем управления окружающей средой, применяются положения статьи 24 настоящего Кодекса.

Статья 10. Компетенция Центрального исполнительного органа Республики Казахстан в области охраны окружающей среды в сфере экологического аудита.

К компетенции Центрального исполнительного органа Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и его территориальных подразделений относятся:

разработка основных принципов и направлений государственной политики, а также программ развития экологического аудита;

разработка программ обучения кандидатов в экологические аудиторы, а также программ квалификационных экзаменов при их аттестации;

проведение аттестации, переаттестации экологических аудиторов и последующего контроля за поддержанием их соответствия квалификационным требованиям;

лицензирование экологической аудиторской деятельности и контроль за соблюдением экологическими аудиторами (аудиторскими организациями) обязательных требований к экологическому аудиту;

ведение реестров аттестованных экологических аудиторов; экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций, получивших лицензию на осуществление экологической аудиторской деятельности; предоставление информации реестра любым заявителям;

в случаях, установленных настоящим Кодексом, вынесение организациям и гражданам предписаний о проведении обязательного экологического аудита;

разработка и принятие инструктивно-методических документов, определяющих методику проведения экологического аудита; формирование фондов нормативных правовых актов, стандартов и иных нормативных документов, необходимых для проведения экологического аудита;

разработка нормативных правовых актов в сфере экологического аудита; согласование межведомственных актов в той же сфере.

Статья 11. Аттестация кандидатов в экологические аудиторы.

1. Аттестация экологических аудиторов (далее – аттестация) – это подтверждение соответствия кандидата в экологические аудиторы (далее – кандидат) квалификационным требованиям, направленным на обеспечение надлежащего проведения этим лицом экологического аудита. Кандидату, успешно прошедшему аттестацию, присваивается квалификация «аудитор в области экологии».

2. Аттестация кандидатов проводится Центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды в форме квалификационного экзамена. Порядок проведения аттестации устанавливается Центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды.
3. Аттестация экспертов-аудиторов систем управления окружающей средой проводится в соответствии со специальным государственным стандартом Республики Казахстан.

Статья 12. Квалификационные требования к кандидатам в экологические аудиторы.

1. Кандидаты в экологические аудиторы должны иметь высшее профессиональное образование по одной из следующих специальностей:
 - 1) 010700 Химия;
 - 2) 010800 Биология;
 - 3) 010900 Экология и природопользование;
 - 4) 070200 Экономика;
 - 5) 090600 Химическая, криминалистическая и экологическая экспертизы;
 - 6) 140100 Машины и оборудования природообустройства и охраны окружающей среды;
 - 7) 170300 Прикладная экология;
 - 8) 170400 Инженерная защита окружающей среды;
 - 9) 170500 Защита в чрезвычайных ситуациях;
 - 10) 180400 Гидрогеология, инженерная геология и геоэкология;
 - 11) 430500 Теплогазоснабжение, вентиляция и охрана окружающей среды;
 - 12) 430600 Водоснабжение, водоотведение и охрана водных ресурсов;
 - 13) 450400 Агроэкология;
 - 14) 451100 Водные ресурсы и водопользование;
 - 15) 451200 Мелиорация, рекультивация и охрана земель;
 - 16) 451500 Лесное и парковое хозяйство;
 - 17) 451600 Лесоинженерное дело;
 - 18) 460100 Управление земельными ресурсами и землеустройство.
2. Образование по специальностям, перечисленным в пункте 1 настоящей статьи, должно быть получено кандидатами в высших учебных заведениях Республики Казахстан, аттестованных в установленном порядке, или в зарубежных учебных заведениях, документы об окончании которых признаны в установленном порядке в Республике Казахстан.
3. Кандидаты должны иметь опыт работы, связанный с осуществлением экологического контроля и организации охраны окружающей среды, не менее трех из десяти лет, непосредственно предшествовавших аттестации.
4. Перечень документов, удостоверяющих соответствие кандидата квалификационным требованиям и подлежащих представлению кандидатом для допуска к аттестации, устанавливается Центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды.

Статья 13. Отказ кандидату в аттестации.

1. Отказ кандидату в аттестации возможен только в случаях:
несоответствия кандидата квалификационным требованиям;
неудовлетворительной сдачи кандидатом квалификационного экзамена;
искажения или недостоверности данных, приведенных в документах, представленных кандидатом на аттестацию;
установления факта аннулирования квалификационного свидетельства кандидата, имевшего место в течение трех лет, непосредственно предшествовавших аттестации.
2. Кандидат, получивший отказ в аттестации, вправе подать документы на прохождение повторной аттестации, не ранее, чем через 6 месяцев со дня проведения квалификационного экзамена.
3. Отказ в аттестации может быть обжалован в судебном порядке.

Статья 14. Сроки проведения аттестации.

1. Аттестация должна быть проведена в течение одного месяца со дня подачи кандидатом документов, определенных в соответствии с пунктом 4 статьи 12 настоящей статьи.
2. Квалификационное свидетельство или уведомление об отказе в аттестации должно быть выдано аудитору в течение 5 рабочих дней со дня проведения квалификационного экзамена.

Статья 15. Переаттестация экологических аудиторов.

1. Экологические аудиторы каждые шесть лет, начиная с даты выдачи им квалификационного свидетельства, обязаны проходить переаттестацию.
2. Переаттестация проводится в форме квалификационного экзамена.
3. Порядок и сроки проведения переаттестации устанавливается Центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды.

Статья 16. Аннулирование квалификационного свидетельства.

Квалификационное свидетельство экологического аудитора аннулируется в случаях:

установления факта представления аудитором на аттестацию заведомо ложных сведений, на основании которых Центральным исполнительным органом было принято решение об аттестации кандидата;

неявки аудитора на переаттестацию или неудовлетворительной сдачи квалификационного экзамена при переаттестации;

установления в судебном порядке неоднократных (допущенных два раза или более) грубых нарушений аудитором нормативных правовых актов, касающихся проведения аудита, применимых стандартов, договоров на проведение аудита, а также норм этики аудиторов;

лишения аудитора квалификационного свидетельства в качестве административного взыскания;

лишения аудитора, осуществляющего экологическую аудиторскую деятельность, лицензии на право ее осуществления в качестве административного взыскания;

признания аудитора в установленном порядке недееспособным.

Статья 17. Лицензирование экологической аудиторской деятельности.

1. К лицензированию экологической аудиторской деятельности применяется Закон РК «О лицензировании».
2. Лицензия на осуществление экологической аудиторской деятельности является генеральной и действует на всей территории Республики Казахстан.
3. Правила лицензирования экологической аудиторской деятельности, а также квалификационные требования к лицензиатам утверждаются Постановлением Правительства.

Статья 18. Договор на проведение экологического аудита.

1. По договору на проведение экологического аудита одна сторона – исполнитель – по заказу другой стороны – заказчика – обязуется провести экологический аудит в соответствии с согласованной сторонами программой экологического аудита.
2. Договор на проведение экологического аудита является договором возмездного оказания услуг.
3. Заказчиком по договору на проведение экологического аудита может быть аудируемый субъект либо, с его согласия, иное лицо. Исполнителем по такому договору может быть экологический аудитор, осуществляющий экологическую аудиторскую деятельность в порядке индивидуального предпринимательства, или экологическая аудиторская организация. В случае несовпадения заказчика в одном лице с аудируемым субъектом договор должен быть подписан как заказчиком, так и аудируемым субъектом.
4. В договоре на проведение экологического аудита должны быть указаны цели аудита, сроки его исполнения, порядок и сроки оплаты работ исполнителя. В договоре должно быть определено, проводится ли аудит в отношении всего предприятия, его отдельных подразделений или объектов.
5. К заключению, исполнению и прекращению договора на проведение экологического аудита применяется гражданское законодательство Республики Казахстан, если настоящим Кодексом не установлено иное.

Статья 19. Порядок проведения экологического аудита.

1. До заключения договора на проведение экологического аудита заказчик при содействии аудируемого субъекта предоставляет исполнителю исходную информацию об аудируемой деятельности. Исполнитель проводит обзор исходной информации и проверяет возможность достижения целей аудита, необходимость в дальнейших исследованиях, сроки достижения целей аудита и необходимые для этого ресурсы. О невозможности достижения целей аудита исполнитель обязан немедленно сообщить заказчику. В таком случае выполнение указанных работ оплачивается заказчиком, если соглашением сторон не установлено иное.
2. После заключения договора на проведение экологического аудита исполнителем разрабатывается программа аудита, которая подлежит

согласованию с заказчиком и аудируемым субъектом. В программе должны быть указаны цели аудита, распределение функций и обязанностей между аудиторами (если аудит проводится группой по аудиту), перечень проблем, охватываемых аудитом, график выполнения отдельных работ по аудиту. По соглашению сторон в программу могут включаться и иные вопросы.

3. Предварительный отчет по аудиту должен быть согласован с заказчиком и аудируемым субъектом. Аудируемый субъект и заказчик вправе требовать пояснений по содержанию отчета, давать пояснения, вносить возражения. Все противоречия, не разрешенные сторонами, должны быть запротоколированы.
4. При проведении аудита исполнитель обязан руководствоваться нормативными правовыми актами инструктивно-методического характера, разработанными для соответствующего вида аудита.

Министерству охраны окружающей среды совместно с заинтересованными отраслевыми органами следует разработать Инструкцию о проведении оценки воздействия прошлой и существующей деятельности на окружающую среду; инструкции о проведении оценки страхового риска при заключении договора экологического страхования. Возможно, инструкций будет несколько – в зависимости от отрасли экономики, в которой проводится экологический аудит.

Статья 20. Ограничения на проведение экологического аудита.

При проведении обязательного экологического аудита экологическая аудиторская организация, любой из ее участников, аудиторов или иных работников, а также близкие родственники указанных лиц не должны одновременно являться:

аудируемым субъектом;

участником аудируемого субъекта

работником аудируемого субъекта;

лицами, оказавшими аудируемому субъекту консультационные услуги, связанные с соблюдением любых требований, на соответствие которым проводится экологический аудит, если эти услуги были оказаны не ранее, чем за два года до заключения договора на проведение экологического аудита.

Статья 21. Права и обязанности заказчика.

1. Заказчик имеет право:

самостоятельно выбирать исполнителя и заключать с ним договор на проведение экологического аудита;

получать от исполнителя интересующую его информацию о требованиях законодательства, предъявляемых к проведению экологического аудита;

получить в сроки, установленные договором о проведении экологического аудита, экологический аудиторский отчет;

знакомиться с ходом проведения экологического аудита;

требовать от исполнителя предоставления информации о нормативных документах и нормативных правовых актах, на которых основываются выводы, приведенные в экологическом аудиторском заключении;
требовать соблюдения конфиденциальности и неразглашения информации, полученной исполнителем при проведении аудита, а также информации о результатах экологического аудита.

2. Заказчик обязан:

не вмешиваться в проведение аудита;
предоставлять исполнителю всю необходимую для проведения экологического аудита документацию и информацию;
своевременно, в соответствии с договором на проведение экологического аудита, оплатить проведение экологического аудита;
не разглашать информацию об аудируемом субъекте, ставшую ему известной в результате экологического аудита.

3. Заказчик имеет и иные права и несет иные обязанности в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан.

Статья 22. Права и обязанности аудируемого субъекта.

1. Аудируемый субъект вправе:

получать от исполнителя интересующую его информацию о требованиях законодательства, предъявляемых к проведению экологического аудита;
получить в сроки, установленные договором о проведении экологического аудита, экологический аудиторский отчет, если указанным договором не установлено иное;
знакомиться с ходом проведения экологического аудита;
требовать от исполнителя предоставления информации о нормативных документах и нормативных правовых актах, на которых основываются выводы, приведенные в экологическом аудиторском заключении;
требовать неразглашения информации, полученной исполнителем при проведении аудита, а также информации о результатах экологического аудита;
давать аудиторам пояснения по поводу выявленных им в ходе аудита проблем и нарушений;
направлять к месту проведения аудита своих наблюдателей.

2. Аудируемый субъект обязан:

предоставлять аудитору имеющуюся у него информацию и документацию, необходимую для проведения экологического аудита;
обеспечивать контакты аудитора со всеми работниками, опрос которых необходим для проведения экологического аудита;
обеспечить для аудитора доступ ко всем объектам, осмотр или обследование которых необходимы для проведения экологического аудита;
обеспечить членов группы по аудиту внутренним транспортом, если территория размещения аудируемых объектов значительна или продвижение по ней затруднено;
обеспечить членов группы по аудиту сопровождающими лицами;

обеспечить безопасность членов группы по аудиту, ознакомить их с правилами техники безопасности, а в случае необходимости обеспечить их защитной одеждой, оборудованием и обувью.

Статья 23. Права и обязанности экологических аудиторов и экологических аудиторских организаций.

1. Экологические аудиторы и экологические аудиторские организации имеют право:
 - получать от аудируемого субъекта экологического аудита, информацию, необходимую для проведения осуществления экологического аудита;
 - использовать в установленном порядке информацию государственных кадастров источников воздействий на окружающую среду и природных ресурсов;
 - требовать от аудируемого субъекта создания условий для проведения экологического аудита в соответствии с договором о проведении экологического аудита и законодательством Республики Казахстан;
 - отказаться от проведения экологического аудита в случае непредставления аудируемым субъектом необходимой документации и информации.
2. Экологический аудитор или экологическая аудиторская организация обязаны:
 - неукоснительно соблюдать требования законодательства Республики Казахстан;
 - осуществлять экологический аудит квалифицированно, соблюдая при этом законодательство РК, условия договора о проведении экологического аудита, этические нормы экологических аудиторов;
 - обеспечивать сохранность документов, получаемых и составляемых в ходе экологического аудита;
 - не разглашать без согласия заказчика и аудируемого субъекта, полученную в результате проведения экологического аудита информацию, а также результаты экологического аудита;
 - предоставлять по требованию заказчика и аудируемого субъекта информацию о ходе осуществления экологического аудита;
 - предоставлять по требованию заказчика и аудируемого субъекта информацию о нормативных правовых актах и иных документах, на которых основываются выводы, полученные в результате экологического аудита;
 - в срок, установленный договором о проведении экологического аудита, предоставить заказчику экологический аудиторский отчет.
4. Экологические аудиторы и экологические аудиторские организации пользуются и другими правами и несут другие обязанности, предусмотренные законодательством РК.

Статья 24. Особенности правового регулирования аудита систем управления окружающей средой.

1. Аудит систем управления окружающей средой выполняется органами по сертификации систем управления окружающей средой, которые являются

составной частью государственной системы сертификации Республики Казахстан.

2. Порядок аккредитации органа по сертификации систем управления окружающей средой устанавливается специально уполномоченным органом в области стандартизации, метрологии и сертификации.
3. Квалификационные требования к аудиторам систем управления окружающей средой и порядок аттестации устанавливаются применимым государственным стандартом Республики Казахстан. *Квалификационные требования установлены СТ РК ИСО 19011. Необходимо принять государственный стандарт РК, который устанавливал бы порядок аттестации аудиторов систем управления окружающей средой.*
4. Порядок проведения аудита и требования, на соответствие которым проводится аудит систем управления окружающей средой, устанавливаются соответствующими государственными стандартами Республики Казахстан.
5. Организация, внедрившая у себя систему управления окружающей средой и получившая сертификат соответствия этим требованиям, вправе добровольно заявить Органу государственного контроля о выявленных ею правонарушениях. В этом случае на организацию распространяется действие пунктов 8 – 11 статьи 6 настоящего Кодекса.

Статья 25. Разрешение споров в области экологического аудита.

Споры в области экологического аудита разрешаются в судебном порядке.

Статья 26. Ответственность за нарушение законодательства в области экологического аудита.

Лица, виновные в нарушении законодательства в области экологического аудита несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан.