

Водные ресурсы

Методология экологического аудита бассейнового водопользования

В.П. Седякин, к.г.н., Институт глобального климата и экологии РАН и Росгидромета

Принятие нового Водного кодекса РФ ознаменовало собой начало нового этапа в развитии отечественной системы управления водными ресурсами. В основу этой деятельности положен бассейновый принцип, позволяющий комплексно решать водохозяйственные и экологические проблемы на базе естественных гидрографических структур. Так, предусмотренная Кодексом разработка «схем комплексного использования и охраны водных объектов» подразумевает анализ всех аспектов водопользования, в пределах единого бассейна, учет различных взаимосвязей между интересами и правами отдельных водопользователей. Таким образом, открываются принципиально новые возможности для координации различных видов деятельности, связанной с использованием водных ресурсов.

Вместе с тем, не менее очевидно и то, что при реализации бассейнового принципа на практике неминуемо возникнут серьезные затруднения, обусловленные фрагментарностью и неполнотой материалов, на основе которых можно было выработать эффективные управленческие решения и, что, не менее важно, прогнозировать их экологические последствия. Связано это с тем, что ранее сбор материалов о состоянии и водных объектов и характере использования их ресурсов строился, главным образом, не на гидрографическом, а на административном принципе. Этот механизм получения информации в определенной мере сохраняется и в настоящее время. Большинство служб, осуществляющих мониторинг водных объектов и контроль за использованием их ресурсов, также организованы по территориальному принципу.

Однако для того, чтобы бассейновые советы могли решать возложенные на них задачи, они должны располагать информацией, сам процесс получения которой основан на учете целостности гидрографических бассейнов. Решением данной проблемы может стать повсеместное внедрение экологического аудита бассейнового водопользования, основными задачами которого являются оценка состояния водных ресурсов данного конкретного бассейна, оценка соответствия этой деятельности экологическим нормативам и выработка рекомендаций по совершенствованию системы бассейнового водопользования.

Правовой основой для разработки методологии экологического аудита в настоящее время

является Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 19011–2003 «Руководящие указания по аудиту систем менеджмента качества и/или систем экологического менеджмента», созданный на основе Международного стандарта ISO 19011. Однако он содержит лишь общие нормы и рекомендации. Непосредственное использование ГОСТ Р ИСО 19011–2003 для организации экологического аудита бассейнового водопользования затруднительно. Кроме того, положения этого, а также других отечественных и международных стандартов, регламентирующих экоаудиторскую деятельность, носят, главным образом, рекомендательный характер и подразумевают их доработку с учетом специфики аудируемых объектов. По этой причине в различных областях возникает необходимость разработки своих собственных методов экоаудита, с одной стороны, основанных на общих базовых принципах, а с другой – адаптированных к конкретным видам человеческой деятельности. Разработка методологии экологического аудита бассейнового водопользования, основные положения которой изложены ниже, представляет собой не менее актуальную задачу.

Общая схема проведения экоаудита бассейнового водопользования, разработанная на основе ГОСТ Р ИСО 19011-2003, состоит из семи основных этапов (рис. 1):

1. *Этап подготовительных работ* осуществляется заказчиком экоаудита (бассейновым советом), и включает в себя:

- определение целей, области и критериев аудита;
- формирование аудиторской группы.

Целями экоаудита бассейнового водопользования должны являться:

- инвентаризация всех видов водопользования, осуществляемых на водных объектах, входящих в данный бассейновый округ, и оценка соответствия этой деятельности требованиям Законодательства РФ;
- оценка достоверности и полноты (комплектности) материалов, характеризующих реальные и потенциальные экологические последствия (экологическую безопасность) всех видов водопользования;
- оценка соответствия показателей, характеризующих экологическое состояние отдельных

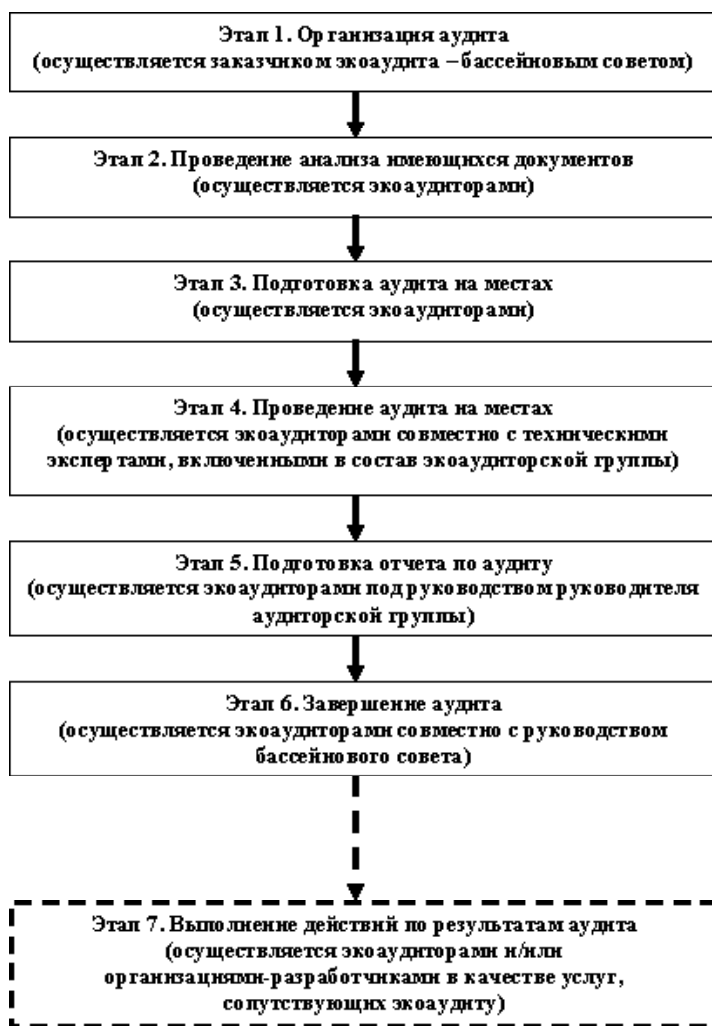


Рис. 1. Типовая схема экологического аудита бассейнового водопользования разработанная на основе типовой схемы аудита, содержащейся в ГОСТ Р ИСО 19011–2003

водных объектов и бассейнового округа в целом природоохранным и экологическим нормативам;

- оценка эффективности системы экологического менеджмента бассейнового округа;
- выработка рекомендаций по снижению негативных эффектов водопользования и оптимизации системы экологического менеджмента, осуществляемого бассейновым советом.

Все остальные виды деятельности, например, внедрение результатов экоаудита и разработка на их основе конкретных инженерно-технических и инженерно-экологических решений в соответствии с законом «Об аудиторской деятельности» следует рассматривать как услуги, сопутствующие или связанные с аудиторской деятельностью.

Как показывает практика экологического аудирования, целесообразной является одновременная разработка нескольких типов программ, создаваемых на базе единой методологии. Например, сокращенные программы экоаудита преследуют только первую из перечисленных выше целей. Специальные программы экоаудита, осуществляемые для информационного обеспечения отдельных решений могут включать одну или несколько целей, соответствующих специфике решаемого вопроса. Полномасштабные (комплексные) программы

включают все основные цели.

Под *областью аудита* в ГОСТ Р ИСО 19011–2003 понимается содержание и границы аудита, месторасположение, структурные подразделения, деятельность и процессы, которые подвергаются аудиту, а также сроки аудита. Таким образом, данное понятие включает несколько различных аспектов, главными из которых являются:

- материальный объект аудита, его местоположение, пространственные границы и структура;
- процессы, обусловленные существованием и деятельностью объекта экоаудита.

Следовательно, определение области экоаудита должно основываться на структурно-функциональной организации его объекта. В соответствии со ст. 28 Водного кодекса, основной единицей управления в области водопользования (использования водных объектов) являются бассейновые округа. Они состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. Внутри бассейновых округов устанавливаются следующие единицы деления:

структурные (гидрографические) единицы

- речной бассейн – территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро;
- подбассейн реки, впадающей в главную реку речного бассейна;
- водный объект – природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеются характерные формы и признаки водного режима;
- акватория – водное пространство в пределах естественных, искусственных или условных границ;

функциональные (водохозяйственные) единицы

- водохозяйственная система – комплекс водных объектов и предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений;
- водохозяйственный участок – часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования);
- водопользователь – физическое лицо или юридическое лицо, которым предоставлено право пользования водным объектом.

Таким образом, правомочным является использование в качестве области аудита всего бассейнового округа (сокращенные и полномасштабные программы экоаудита), так и его отдельных структурных и функциональных единиц (специальные программы экоаудита).

Критерии аудита используются как основа для сравнения, по которой оценивают соответствие проверяемой деятельности требованиям нормативно-правовых актов, а также принципом государственной или корпоративной экологической

политики. Учитывая разнообразие видов водопользования и местных условий, можно предположить, что набор критериев при проведении экоаудита бассейнового водопользования не может быть жестко регламентирован. Вместе с тем, для получения адекватной информации необходимо сформулировать несколько общих принципов, позволяющих обозначить рамочные условия выбора критериев:

1) критерии экоаудита бассейнового водопользования должны разрабатываться на основе приоритетов, перечисленных в ст. 3 Водного кодекса; это условие необходимо для достижения соответствия между позицией аудиторов и общего направления государственной экологической политики в области водопользования;

2) основные критерии аудита должны быть нормированы, т.е., должна существовать возможность однозначной оценки этих показателей в соответствии с действующими природоохранными стандартами и нормами экологического права;

3) критерии аудита должны включать целевые показатели качества воды, разрабатываемые для конкретных речных бассейнов или их частей.

При формировании аудиторской группы необходимо обязательное соблюдение двух основных условий: компетентности и независимости аудиторов. Несмотря на кажущуюся простоту, этот вопрос на практике часто обуславливает серьезные проблемы как методологического, так и правового характера.

Под компетентностью понимается наличие у аудиторов знаний и навыков, необходимых для достижения целей аудита. Учитывая многоплановость и сложность проблем современного водопользования, исчерпывающая компетентность аудиторской группы может быть достигнута только в том случае, если в ее составе есть специалисты по всем основным аспектам рассматриваемых проблем. Очевидно, что численность такой аудиторской группы будет очень велика, как и стоимость проведения аудита. По этой причине международные и отечественные стандарты допускают участие в работе аудиторских групп так называемых технических экспертов (technical expert), т.е. опытных специалистов, в т.ч. работающих на аудируемых объектах, которые предоставляют аудиторской группе свои знания и опыт, но не входят в ее состав, т.е. непосредственно не участвуют в выработке аудиторского заключения. Работа технических экспертов может организовываться как на добровольной, так на договорной основе по оказанию возмездных услуг.

Критерии, определяющие независимость аудиторов, сформулированы в ст. 12 Федерального закона «Об аудиторской деятельности». Это должны быть специалисты, не связанные с заказчиком экоаудита какими-либо интересами, способными повлиять на объективность вырабатываемых оценок. Вместе с тем, ГОСТ Р ИСО 19011–2003 допускает, что при проведении внутреннего экоаудита в качестве аудиторов могут выступать сотрудники проверяемой организации (п. 3.1). Принцип независимости в данном случае достигается отсутствием ответственности этих лиц относительно аудируемой деятельности. Следовательно, аудиторами бассейнового водопользования могут являться и представители бассейновых советов.

С учетом изложенного выше, наиболее опти-

мальным представляется порядок формирования аудиторской группы, включающий создание ее центрального ядра из аудиторов – служащих бассейновых советов и технических экспертов – представителей всех основных водопользователей бассейнового округа.

2. Этап предварительного анализа имеющихся документов, главной целью которого является оценка исходного состояния информационной базы, проводится силами аудиторов. Основными направлениями этих работ должны являться:

- составление (уточнение) реестра водопользователей;
- определение (уточнение) состава и границ водохозяйственных систем и водохозяйственных участков;
- систематизация и анализ архивных материалов, характеризующих экологическое состояние бассейнового округа и характера водопользования (в т.ч. экологических последствий отдельных видов водопользования);
- анализ системы управления водопользованием бассейнового округа;
- анализ системы сбора и хранения обязательной статотчетности водопользователей;
- оценка степени полноты и достоверности имеющихся материалов, оценка соответствия методов их получения действующим стандартам и нормативам (оценки методического соответствия);
- определение состава и объема дополнительной информации, требуемой для выработки обоснованного аудиторского заключения;
- определения участков бассейнового округа (административных центров, водохозяйственных систем, водохозяйственных участков, мест расположения объектов-водопользователей), в которые необходимо выехать экоаудиторам с целью «подготовки и проведения аудита на местах».

3. Этап подготовки аудита на местах, осуществляется экоаудиторами в форме составления планов (рабочих программ) проведения аудита на местах, включающих:

- составление перечня субъектов и объектов экологического аудита данного участка; под субъектом экоаудита в данном случае понимается организационная структура (хозяйствующая или управляющая), которая подвергается аудиторской проверке, а под объектом – сам предмет аудиторской проверки, например, если объектом является деятельность предприятия, то субъект – это его юридическое лицо; если объектом экоаудита является отдельный участок окружающей среды, то в качестве субъекта экоаудита следует рассматривать орган исполнительной власти, осуществляющий контроль за состоянием данного участка среды (территории или акватории);
- установление контактов с проверяемыми организациями (субъектами экоаудита) и введение в состав аудиторской группы технических экспертов из их представителей;
- составление реестра экологических аспектов по каждому объекту и перечня приори-

тетов экоаудита; в соответствии с ГОСТ Р ИСО 14050-99 «Управление окружающей средой. Словарь», экологический аспект (environmental aspect) – это элемент деятельности организации, ее продукции или услуг, который может взаимодействовать с окружающей средой; приоритеты экоаудита – это наиболее значимые (важные) экологические аспекты деятельности энергокомпании, мониторинг и оценка которых необходимы для выработки объективного и обоснованного заключения и/или разработки рекомендаций;

- определение области экологических интересов субъектов экоаудита – независимый и непредвзятый экологический аудит должен основываться как на оценке соответствия природоохранным нормам деятельности аудируемого субъекта, так и на вопросах экологической безопасности самого этого субъекта, оценке его жизненно-важных интересов от внешних экологических угроз; иными словами, при проведении экологического аудита какой-либо производственной или административной структуры необходимо не только оценивать ее воздействие на природу, но и определять ущерб – реальный и потенциальный, который испытывает или может испытать данная структура от ухудшения экологического состояния среды, возникшего по причинам, не связанными с деятельностью самой этой структуры; этот принцип необходимо распространять и на крупные промышленные предприятия; даже такие «экологически опасные» объекты как АЭС могут нести существенный экономический ущерб от загрязнения источников своего водоснабжения (водоемов-охладителей) бытовыми стоками населенных пунктов;
- составление схемы стейк-холдеров данного участка. В современной литературе по экологическому менеджменту термин «стейк-холдеры» используется для обозначения всей совокупности субъектов, деятельность которых связана общими экологическими интересами; в их число входят как «виновники» ухудшения состояния окружающей среды, так и хозяйствующие субъекты, испытывающие экономический или иной ущерб от подобных явлений. Составление схемы стейк-холдеров не только позволяет наглядно представить круг лиц, заинтересованных в результатах экологического аудирования, но и оценить «независимость» информации, поступающей к аудиторам из тех или иных источников. Кроме того, установление взаимосвязей между различными стейк-холдерами (их группами), в совокупности с учетом области экологических интересов отдельных водопользователей, позволяет значительно повысить эффективность и адресность вырабатываемых в процессе аудита рекомендаций.

4. *Этап проведение аудита на местах*, включает всю совокупность действий по определению соответствия водопользования требованиям действующего Законодательства РФ, осуществляемых членами аудиторской группы на объектах аудита (на местах). На данном этапе желательно привлечение к

работе технических экспертов, из числа представителей водопользователей, а также представителей региональных и местных организаций.

Основными направлениями экоаудита на местах должны являться:

- оценка соответствия экологических аспектов деятельности всех водопользователей данного участка требованиям нормативно-правовых актов, включая интегральную оценку соответствия экологических аспектов деятельности групп мелких водопользователей (в т.ч. групп физических лиц, использующих конкретный ресурс водного объекта);
- оценка соответствия режима эксплуатации водохозяйственных систем и водохозяйственных участков;
- оценка соответствия экологического состояния водных объектов (других гидрографических единиц) данного участка бассейнового округа природоохранным нормативам;
- оценка полноты, достоверности и методического соответствия материалов государственного экологического мониторинга и государственного экологического контроля;
- оценка полноты, достоверности и методического соответствия материалов производственного экологического контроля крупных водопользователей;
- оценка соответствия деятельности региональных органов исполнительной власти в области водопользования.

Для обозначения материалов, получаемых в результате экоаудиторской деятельности, в ГОСТе Р ИСО 19011–2003 используется термин «свидетельства аудита» (audit evidence). По отношению к ним стандарт выдвигает два обязательных требования:

- свидетельством аудита может быть только информация, которая может быть верифицирована (в данном случае верификация обозначает возможность установления достоверности информации);
- свидетельства аудита должны быть зарегистрированы.

По окончании работы аудиторы (аудиторская группа), осуществлявшие проверки на одном участке бассейнового округа, после совместного обсуждения составляют «Итоговый отчет о проведении экоаудита на месте (указывается участок бассейнового округа)», в котором в краткой форме резюмируются все полученные результаты и формируют общее заключение. Технические эксперты в составлении Итогового отчета принимать участия не должны, поскольку это может квалифицироваться как нарушение принципа независимости аудиторской деятельности.

5. *Этап подготовки отчета*. Отчет по экоаудиту бассейнового водопользования формируется на основе анализа и систематизации материалов Итоговых отчетов о проведении экоаудита на местах. За подготовку и содержание отчета отвечает руководитель аудиторской группы.

В ГОСТ Р ИСО 19011–2003 указывается, что отчет по экоаудиту должен содержать полные, точные, сжатые и понятные записи по аудиту и включать следующие обязательные пункты:

- 1) цели аудита;
- 2) область аудита, в частности, идентификация

проверенных организационных и функциональных подразделений или процессов и охватываемый период времени;

- 3) идентификация заказчика аудита;
- 4) идентификация руководителя и членов аудиторской группы;
- 5) даты и места проведения аудита на месте;
- 6) критерии аудита;
- 7) выводы аудита;
- 8) заключения по результатам аудита.

При необходимости в отчет по экоаудиту должны быть также включены:

- 9) план аудита;
- 10) список представителей проверяемых организаций;
- 11) итоги проведения аудита, включая неопределенности и/или любые встретившиеся препятствия при его проведении, которые могут уменьшить достоверность заключения по результатам аудита;
- 12) подтверждение достижения целей аудита в пределах области аудита в соответствии с планом аудита;
- 13) области, не охваченные аудитом, но находящиеся в области аудита;
- 14) неразрешенные противоречия между аудиторской группой и проверяемыми организациями;
- 15) рекомендации по улучшению, если это предусмотрено целями аудита;
- 16) согласованный план действий по результатам аудита, при необходимости;
- 17) заявление о конфиденциальном характере содержимого отчета;
- 18) перечень рассылки отчета по экоаудиту.

Отчет по экоаудиту является собственностью заказчика аудита, т.е. бассейнового совета. Члены аудиторской группы и все, кто получает отчет по аудиту, должны соблюдать требования конфиденциальности содержимого отчета.

6. Этап завершения аудита. Экоаудит считается завершенным, если все процедуры, предусмотренные планом (программой) экоаудита, выполнены, и утвержденный отчет по экоаудиту передан его заказчику (или разослан по адресатам, установленным заказчиком).

Согласно ГОСТ Р ИСО 19011–2003 документы, имеющие отношение к аудиту, следует хранить или уничтожать на основании соглашения между участвующими сторонами и в соответствии с нормами действующего законодательства.

Если это не предусмотрено законом, аудиторская группа и ответственные за управление программой аудита не должны раскрывать содержимого документов и другой информации, полученной во время аудита, или отчетов по аудиту любой другой стороне без ясного разрешения заказчика аудита (бассейнового совета) и, где это требуется, разрешения проверяемой организации. Если необходимо раскрыть содержание документов аудита, заказчик аудита и проверяемая организация должны быть проинформированы об этом.

7. Выполнение действий по результатам эко-аудита. Очевидно, что ценность результатов экоаудита существенно возрастает, если они не только определяют степень соответствия проверяемой деятельности требованиям экологического

законодательства, но и содержат рекомендации, выполнение которых может повысить эффективность системы экологического менеджмента и/или минимизировать негативное воздействие на окружающую среду.

В соответствии с ГОСТ Р ИСО 14001-98 «Системы управления охраной окружающей средой. Требования и руководство по применению» внедрение рекомендаций (предложений) экоаудита следует рассматривать как формы корректирующих и действий в системе управления окружающей средой. Они могут быть следующих основных видов:

- корректирующие действия организационного характера – это решения по корректировке деятельности персонала, повышению его ответственности, возможному изменению организационной структуры управления и т.п.;
- корректирующие действия технологического характера предполагают изменения технологии производства;
- корректирующие действия режимно-конструктивного характера связаны с реализацией технических решений по изменению параметров технологических процессов;
- предупреждающие действия применяются исходя из предположения о возможности возникновения проблемной ситуации.

Однако, как показывает опыт, для внедрения подобных рекомендаций в практику, как правило, необходима их дополнительная доработка, требующая не только достаточного длительного времени, но и привлечения ряда специалистов из других областей. Например, осуществление корректирующих действий технологического или режимно-конструктивного характера предполагает использование различных специалистов данного производственного объекта, введение которых в состав аудиторской группы в качестве технических экспертов было бы нецелесообразным. Кроме того, экологическое аудирование может быть эффективным только в том случае, если оно проводится в относительно сжатые сроки, позволяющие на основе полученной информации своевременно и оперативно выработать нужные решения.

Оптимальным представляется решение, высказанное ведущими отечественными юристами-экологами С.Л. Байдаковым и Г.П. Серовым, которые предложили разделить экоаудиторскую деятельность на экологическое аудирование (непосредственное проведение экоаудита) и услуги, сопутствующие экологическому аудиту – отдельные виды деятельности по обеспечению использования результатов экологического аудирования (в т.ч. их доработка, подготовка к внедрению и внедрение). Услуги, сопутствующие экологическому аудиту, могут осуществляться как самими экоаудиторами, так и иными организациями (в т.ч. и проверяемыми) на добровольной основе или по договору о возмездном оказании услуг.