4.5. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУ-МЕНТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА ЗА ЭКОЛОГО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РОССИЙСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Чхутиашвили Л.В., к.э.н., доцент, кафедра философских и социально-экономических дисциплин

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина

Статья посвящена вопросам методологии экологического аудита как эффективного инструмента государственного экологического надзора за эколого-хозяйственной деятельностью российских организаций. В статье исследуются цели, способы практического проведения экологического аудита, возникающие при этом проблемы и пути их решения. Его основная задача - выявлять любые отклонения от принятых стандартов законности, эффективности, результативности и экономичности использования бюджетных средств и повышения эффективности управления окружающей средой с тем, чтобы иметь возможность своевременно предпринять меры для предотвращения правонарушений в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

При проведении экологического аудита организаций в зависимости от поставленных целей выбираются критерии оценки эффективности результатов эколого-хозяйственной деятельности и вырабатываются рекомендации, направленные на снижение их негативного воздействия на окружающую среду, рациональное использование природных ресурсов и повышение инвестиционной привлекательности.

Государственный контроль (надзор) является одним из самых эффективных инструментов, способных поставить бюрократию под контроль общества. Его задача - проконтролировать эффективность использования имеющихся у государства ресурсов.

Государственный экологический надзор выполняет не только регулятивные, но и конструктивные функции, поскольку по состоянию системы государственного надзора в конкретной стране можно судить о качестве работы государства и эффективности органов власти в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Как эффективный инструмент государственного экологического надзора за эколого-хозяйственной деятельностью организаций экологический аудит для Российской Федерации является относительно новым видом, интерес к которому был стимулирован началом реализации в стране широкомасштабной бюджетной и административной реформ.

Предметом экологического аудита является эколого-хозяйственная деятельность организаций по использованию средств на природоохранные мероприятия при выполнении возложенных на них функций и задач и ее результаты. Объектами проверки – организации - природопользователи.

Его основная задача: как можно раньше выявлять любые отклонения от принятых стандартов законности, эффективности, результативности и экономично-

сти управления ресурсами, с тем чтобы иметь возможность вовремя исправить ситуацию либо обязать принимающих решения лиц признать свою ответственность, компенсировать нанесенный природной среде ущерб либо предпринять меры для предотвращения аналогичных правонарушений в будущем.

Под эффективным экологическим аудитом автор понимает независимую, комплексную и документированную проверку достоверности экологической отчетности аудируемого лица, а также оценку экологической устойчивости и эффективности его хозяйственной деятельности с целью выработка практических рекомендаций с целью обеспечения рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Проведение эффективного экологического аудита основывается на аналитических процедурах и оценках экономических последствий использования имеющихся ресурсов. В процессе анализа результатов работы проверяемых организаций проводится сравнительная оценка фактических и запланированных результатов. При этом оценка эффективности использования государственных средств на природоохранные мероприятия осуществляется на основе выбранных критериев, представляющих своего рода эталон, которому должна соответствовать деятельность проверяемых объектов [12]. В экологическом аудите важную роль играет анализ систем управления, планирования, мониторинга и контроля организаций, их способности обеспечить выполнение запланированных результатов.

Эффективное использование средств государства может характеризоваться с различных сторон и включать, в зависимости от целей проверки, определение экономности, продуктивности и результативности эколого-хозяйственной деятельности по выполнению поставленных задач.

Экономное использование бюджетных средств может достигаться за счет более совершенной системы управления окружающей средой, включающей, в частности, оптимальную структуру организации, четкое определение приоритетов и задач ее деятельности, применение современных информационных технологий, эффективное планирование и контроль использования материальных, финансовых и трудовых и других ресурсов.

Продуктивность использования бюджетных средств, как правило, определяется соотношением между выпуском продукции, объемом оказанных услуг и другими результатами -хозяйственной деятельности проверяемой организацией и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами. Использование средств будет продуктивным в том случаи, если затраты на единицу произведенной продукции и/или оказанной услуги (объем продукции и услуг на единицу затрат) будут равны или меньше запланированных (при наличии соответствующих нормативов) или аналогичных, достигнутых в предшествующий период, или в других организациях, осуществляющих подобную деятельность. При этом продуктивность определяется с производственной (экономической), экологической и социальной стороны.

Оценить производственную (экономическую) результативность в отношении прямых результатов хозяйственной деятельности достаточно просто. Более трудной задачей является оценка социальной результативности, для чего необходимо наличие совокупности конкретных и количественно измеримых показателей, отражающих выполнение той или иной функции или задачи, а также характеризующих запланированные социальные результаты [1]. В качестве показателей социальной результативности можно использовать степень удовлетворенности потребителя путем проведения социологических опросов. Динамика этих показателей за определенный период времени служит основанием для определения социального эффекта.

Определение экологической результативности является главной задачей эффективного экологического аудита и составной частью проведения любой экологической проверки. Без оценки экологической эффективности нельзя сделать однозначные выводы об уровне эффективности использования государственных средств.

Критерии оценки экологической эффективности конечных результатов хозяйственной деятельности организаций характеризуют последствия для общества выполнения возложенных на организации функций, а также реализации экологических программ или решения актуальных задач модернизации производства и перехода на экологически сберегающие технологии. На основе этих критериев должна определяться степень достижения поставленных целей в сокращении негативного воздействия на окружающую природную среду и тем самым оцениваться экологическая эффективность объектов проверки в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечении экологической безопасности.

Метод эффективного экологического аудита организаций заключается в сравнении результатов их эколого-хозяйственной деятельности, используемых методов и приемов с существующими наиболее передовыми, эффективными и результативными, выбранными в соответствии с целями проверки.

Эффективный экологический аудит проводится в три этапа: планирование проверки, организация ее проведения и подготовка заключения экологических аудиторов о результатах проверки.

Сроки проведения экологического аудита и затраты времени на его осуществление зависят от предмета, целей и масштаба каждой конкретной проверки, объема финансовых ресурсов и количества экологических аудиторов. На каждом этапе проводятся определенные обязательные процедуры, результаты которых фиксируются в соответствующих рабочих документах экологических аудиторов [13, с. 715].

На первом этапе выбираются объекты экологического аудита и готовится программа проведения проверки. Правильное планирование и постоянный контроль основных этапов проверки играют решающую роль, поэтому экологические аудиторы детально разрабатывают различные стандарты и процедуры организации и проведения аудита. На втором этапе проводится сбор информации и фактических данных, необходимых для получения аудиторских доказательств. Составляются документы, фиксирующие результаты проверки, и на их основе подготавливаются аудиторское заключение и рекомендации.

Завершается проверка на третьем этапе подготовкой отчета о ее результатах и утверждением заключения экологического аудита. Отчеты содержат оценку по конкретным вопросам эколого-хозяйственной деятельностью проверяемой организации, приводящей к неэффективному использованию имеющихся бюджетных средств, а заключение - выводы и рекомендации, направленные на повышение эффективности использования полученных организацией на осуществление природоохранных мероприятий бюджетных средств. Заключение экологического аудита носит более субъективный характер и опирается на совокупность различных аргументов и доказательств, которые были собраны экологическими аудиторами.

Таким образом, эффективный экологический аудит как инструмент государственного экологического надзора за эколого-хозяйственной деятельностью организаций позволяет оценить результативность управления и разработать рекомендации по проведению мероприятий, направленных на получение экономического, социального и экологического результата от использования материальных, финансовых, трудовых и других ресурсов.

В задачи экологического аудита входит определение экономности, продуктивности и результативности использования средств на охрану окружающей среды, рационального природопользования и обеспечение экологической безопасности, что позволяет экологическим аудиторам разработать полезные рекомендации по повышению эффективности управления эколого-хозяйственной деятельностью организаций.

Экологический аудит как эффективный инструмент государственного экологического надзора экологохозяйственной деятельности российских организаций позволит сделать вывод о целесообразности и результативности использования получателями финансовых ресурсов из бюджета государства. Именно экологический аудит бюджетных расходов на охрану окружающей среды, рациональное природопользование и обеспечение экологической безопасности определит, насколько экономно, производительно и результативно органы исполнительной власти и получатели бюджетных средств используют последние при решении поставленных задач. Эффективный экологический аудит позволит получить более полную картину использования бюджетных средств на природоохранные мероприятия, чем это имеет место при проведении финансового аудита. Внедрение эффективного экологического аудита в систему государственного экологического надзора в Российской Федерации имеет большое значение, так как его результаты позволят

- понять, каковы цели социально-экономического развития страны:
- сделать деятельность исполнительной власти по управлению окружающей средой более открытой и прозрачной;

- видеть, в какой степени исполнительная власть достигает поставленных целей социально-эколого-экономического развития страны и регионов;
- знать, насколько результаты использования государственных и частных средств обеспечивают удовлетворение потребностей различных групп населения;
- оценить степень эффективности эколого-хозяйственной деятельности организаций и определить необходимые меры по повышению качества управления окружающей природной средой в целом.

Внедрение эффективного экологического аудита станет в определенной степени революционным переворотом в системе государственного экологического надзора. Наряду с проверкой хозяйственной деятельности организаций — природопользователей будет проводиться проверка эффективности затрат на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, выносится заключение о результативности управленческой деятельности по обеспечению экологической безопасности хозяйственной деятельности в целом.

Сегодня действующим законодательством Российской Федерации экологический аудит не регулируется. Отсутствует и четкая методологическая база, определяющая конкретные критерии для определения продуктивности, экономности и результативности расходов на охрану окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности. Тем не менее, уже сейчас органам государственного экологического надзора важно разработать эти критерии и осуществлять эффективный экологический аудит организаций - природопользователей.

Кроме того, чтобы проведение эффективного экологического аудита не было сопряжено с рядом сложностей правового характера, на наш взгляд, требуются детальное нормативно-правовое регулирование его процедур и порядка использования заключений экологических аудиторов для стимулирования соблюдения стандартов законности, эффективности, результативности и экономичности использования бюджетных средств и природных ресурсов. Тогда квалифицированный и добросовестный экологический аудит может стать существенным дополнением к государственному экологическому надзору за результативностью и экономичностью использования бюджетных средств и фактором повышения эффективности активным управления окружающей средой, способствующим решению государственных задач устойчивого развития Российской Федерации [11, с. 26].

Литература

- Грищенко А.В. Аудит эффективности деятельности некоммерческих организаций [Электронный ресурс] / А.В. Грищенко // Некоммерческие организации в России. – 2012. – №3. URL: http://www.nkor.ru/articles/2012/3/5844.html.
- Демидов А. Вопросы повышения эффективности и результативности государственного управления [Текст] / А. Демидов // Бюджет. – 2010. – №3.
- Жемаркина Р.Е. Внедрение аудита эффективности в целях минимизации антикоррупционных проявлений в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Р.Е. Жемаркина, М.Н. Покровский. URL: http://www.ach-fci.ru/-Legislation/copy_of_art1/libart12.
- Лимская декларация основополагающих принципов аудита [Электронный ресурс] : принята в Лиме 26 окт. 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов фи-

- нансового контроля (ИНТОСАИ)). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 5. Мельник М.В. Методология аудита: развитие новых направлений [Текст] / М.В. Мельник, В.Г. Когденко // Аудиторские ведомости. 2005. №10.
- 6. Степашин С.В. Конституционный аудит [Текст] С.В. Степашин. – М.: Наука, 2006.
- 7. Стандарты и руководящие принципы для аудита эффективности на основе стандартов аудита ИНТОСАИ и практического опыта (ISSAI 3000) [Электронный ресурс]. URL: http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/3-fundamental-auditing-principles.html
- Проведение аудита эффективности использования государственных средств [Электронный ресурс] : стандарт финансового контроля 104 : утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г., протокол №31К (668). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
- Чхутиашвили Л.В. Экологический аудит как оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности организации и соответствия ее требованиям природоохранного законодательства [Текст] / Л.В. Чхутиашвили // Lex Russica. 2011. №4. С. 707-728.
- Чхутиашвили Л.В. Концепция экологического аудита и совершенствование аудиторского законодательства [Текст] / Л.В. Чхутиашвили // Мат-лы V междунар. науч. конф. «Инновационное развитие экономики России: сценарии и стратегии» / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2012.
- Чхутиашвили Л.В. Роль и место экологического аудита в системе государственного управления охраной окружающей среды Российской Федерации [Текст] / Л.В. Чхутиашвили // Экологическое право. – 2015. – №3. – С. 24-26.
- 12. Чхутиашвили Л.В. Аудит эффективности как инструмент противодействия коррупции в Российской Федерации [Текст] / Л.В. Чхутиашвили // Финансы и управление. 2014. №3. С. 1-22.
- Чхутиашвили Л.В. Актуальные вопросы подготовки экологических аудиторов как специалистов по охране окружающей среды [Текст] / Л.В. Чхутиашвили // Актуальные проблемы российского права. 2013. №6. С. 712-715.

Ключевые слова

Надзор; охрана окружающей среды; природные ресурсы; результат; результативность; управление; экологический аудит; экологическая безопасность; экономичность; эффективность.

Чхутиашвили Лела Васильевна

РЕЦЕНЗИЯ

Статья Чхутиашвили Л.В. посвящена очень актуальной теме – экологическому аудиту как эффективному инструменту экологического надзора за эколого-хозяйственной деятельностью российских организаций.

В статье исследуются цели, способы практического проведения экологического аудита, возникающие при этом проблемы и пути их решения.

Статья содержит много интересного и полезного материала, который становится все более актуальным в Российской Федерации в связи переходом к устойчивому экологическому развитию. Написана она хорошим и понятным литературным языком. Проведенные в ней анализ и предложения представляет большой интерес для организаций - природопользователей.

Считаю, что статья может быть рекомендована к печати в журнале «Аудит и финансовый анализ», так как может быть полезна руководителям, бухгалтерам и аудиторам при планировании и осуществлении экологического надзора и аудита организаций за эколого-хозяйственной деятельностью, связанной с соблюдением стандартов законности, эффективности, результативности и экономичности использования бюджетных средств. Эффективный экологический аудит будет способствовать решению государственных задач устойчивого развития Российской Федерации.

Булыга Р.П., д.э.н., профессор, проректор по стратегическому развитию и практико-ориентированному образованию Финансового университета при Правительстве РФ.