

# РУКОВОДСТВО GUID 5202

Устойчивое развитие:  
роль высших органов  
аудита

Руководства ИНТОСАИ издаются  
Международной организацией  
высших органов аудита ИНТОСАИ в  
рамках Системы профессиональной  
документации ИНТОСАИ. Для  
получения дополнительной  
информации посетите сайт  
[www.issai.org](http://www.issai.org)



ИНТОСАИ

Настоящий документ был разработан до создания Системы профессиональной документации ИНТОСАИ (IFPP) в 2016 году. Таким образом, формальное назначение может отличаться от более поздних Руководящих принципов аудита ИНТОСАИ.



ИНТОСАИ



ИНТОСАИ, 2019 год

- 1) Утверждено как Руководство ИНТОСАИ «Устойчивое развитие: Роль высших органов аудита» в 2004 году
- 2) Документ включен в Систему стандартов ИНТОСАИ как Стандарт ISSAI 5130 в 2010 году
- 3) В 2019 году с созданием Системы профессиональной документации ИНТОСАИ (IFPP) документ переименован в Руководство GUID 5202, внесены редакционные изменения



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕАМБУЛА: ЦЕЛИ И СТРУКТУРА НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА</b>	<b>5</b>
<b>1. ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ</b>	<b>7</b>
Происхождение понятия «устойчивое развитие»	7
Устойчивое развитие и правительства	11
Как устойчивое развитие влияет на ВОА	12
<b>2. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ</b>	<b>14</b>
Стратегии устойчивого развития	14
Задачи и показатели устойчивого развития	19
Экологичное хозяйствование и системы экологичного управления	24
Охват аудита систем экологичного управления	27
Бухгалтерская отчетность и подотчетность по устойчивому развитию	27
Заключение	29
<b>3. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ НА УРОВНЕ ПРОГРАММ</b>	<b>30</b>
Программы и устойчивое развитие	30
Возможности для проведения аудита на уровне программ	33
Выбор тем аудита	33
Охват и планирование аудита устойчивого развития	36
Методологические трудности	38
Заключение	42

<b>4. НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ВОА</b>	<b>43</b>
Шаг первый: Разъяснение полномочий	44
Шаг второй: Разработка стратегии	45
Шаг третий: Нарращивание потенциала и повышение компетентности ВОА	47
Шаг четвертый: Проведение аудита	49
Шаг пятый: ВОА должен учиться как на своем опыте, так и на опыте других стран	50
Шаг шестой: Оказание влияния	52
Заключение	52
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ А: Выдержки из Закона о Генеральном аудиторе (Канада)</b>	<b>53</b>
<b>УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ</b>	<b>54</b>
<b>ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ</b>	<b>56</b>

## ПРЕАМБУЛА: ЦЕЛИ И СТРУКТУРА НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА

Понятие «устойчивое развитие» известно некоторым аудиторам и Высшим органам аудита (ВОА) и неизвестно всем другим. Настоящий документ объясняет концепцию устойчивого развития. Также он определяет, какую роль играет ВОА в аудите национального прогресса в сфере устойчивого развития. Документ состоит из четырех частей:

Часть 1 содержит необходимую общую информацию. В ней устойчивое развитие определяется как развитие, которое объединяет три аспекта: социальный, экономический и экологический. Также в этой части рассматривается понятие устойчивого развития с точки зрения стратегий, политических мер и различных действий правительств и частных агентств и его влияние на ВОА, что служит вступлением к частям 2–4.

Часть 2 объясняет, какие меры приняли правительства по разработке программ и национальных стратегий по достижению целей устойчивого развития, и обозначает вопросы, которые могут быть выдвинуты на рассмотрение ВОА в связи с этим.

Часть 3 изучает применение концепции устойчивого развития к отдельным методам или программам и роль ВОА, проверяющего эффективность такого применения. В этой части дается заключение по будущему взаимодействию между экономикой, окружающей средой и социальными вопросами.

Часть 4 рассматривает, какие шаги может предпринять ВОА, чтобы развить возможности аудита в сфере устойчивого развития.

Одобрив Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию, 105 стран постановили, что теперь устойчивое развитие будет неотъемлемой частью их деятельности. ВОА может играть ключевую роль в мониторинге реализации национальных стратегий и достигнутого прогресса.

Настоящий документ может рассматриваться как руководство, содержащее примеры практического опыта множества ВОА. Мы надеемся, что это поможет ВОА достойно выдержать испытания самыми важными вопросами.

# 1

## ОСНОВНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

### ПРОИСХОЖДЕНИЕ ПОНЯТИЯ «УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ»

**Устойчивое развитие – это развитие, которое позволяет удовлетворить потребности настоящего поколения, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности**

1.1 Хотя нет единого определения устойчивого развития, данная концепция стала широко известна в 1987 году благодаря докладу «Наше общее будущее» (который чаще называют докладом Брундтлэнд) Международной комиссии по окружающей среде и развитию. Комиссия определила устойчивое развитие как «развитие, которое позволяет удовлетворить потребности настоящего поколения, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

**Оно объединяет социальный, экологический и экономический аспекты.**

1.2 Устойчивое развитие объединяет социальный, экологический и экономический аспекты. Конечно, в идеале, любая политика или человеческая деятельность должна улучшать все три данных аспекта. Однако победа на одном фронте может обернуться поражением на другом. Везде, где возможно, решения должны приниматься с учетом всех возможных затрат и выгод. Комиссия также определила концепцию устойчивого развития как справедливое отношение к настоящим и будущим поколениям, что включает в себя следующее: нынешние поколения не должны ставить под угрозу процветание будущих поколений ради экономического прогресса.

**Это глобальная величина**

- 1.3 Пока стратегии разрабатываются на национальном уровне, существует понимание того, что глобальные проблемы требуют глобальных решений. Проблемы окружающей среды выходят за рамки географических границ. Проблемы бедности и социального неравенства глобальны независимо от места их возникновения. Национальные экономики становятся все более взаимосвязанными. Четверть мирового продукта циркулирует между странами: торговые потоки увеличились в 17 раз за 50 лет.
- 1.4 Растущие международные социальные, экономические и экологические связи стали особенно заметны в 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Встреча на высшем уровне «Планета Земля») в Рио-де-Жанейро. Эта конференция стала ключевым событием для всего мира в сфере решения глобальных проблем: 105 стран подписали Декларацию Рио. Правительства этих стран также приняли план Повестки дня на XXI век. Сто шестьдесят восемь стран подписали Конвенцию об биологическом разнообразии, которая требует определить и исследовать генетические ресурсы, а также предоставить план по их сохранению, включая создание заповедных зон. В 1997 году 166 стран-участниц Рамочной конвенции ООН об изменении климата подписали Киотский протокол, который обязывает всех подписавшихся сократить или ограничить выброс парниковых газов.
- 1.5 Страны снова собрались на Мировой саммит по вопросам устойчивого развития в 2002 году в Йоханнесбурге, в Южной Африке, чтобы оценить, насколько они продвинулись со времени встречи в Рио, и разработать дальнейший план действий. Результатом саммита стали два ключевых продукта: Йоханнесбургская декларация и План выполнения решений. Декларация является политическим коммюнике на высшем уровне, одобренным главами государств. План выполнения решений является более детальным и подробным манифестом целей и обещаний, касающихся таких вопросов как искоренение бедности, защита природных ресурсов, энергия, здоровье, технологии защиты окружающей среды и государственное управление. В Плане правительства снова подтвердили свою приверженность принципам Декларации Рио и Повестке дня на XXI век. План особенно важен для ВОА, поскольку устанавливает критерии, которые могут сформировать основу для будущих аудиторских проверок.

### Это больше, чем просто обеспокоенность проблемами окружающей среды

1.6 Чем отличается устойчивое развитие от обеспокоенности проблемами окружающей среды? Эти понятия во многом близки. Очевидно, что защита окружающей среды является одним из трех основных аспектов устойчивого развития. Однако устойчивое развитие не рассматривает окружающую среду как что-то неприкосновенное. Наоборот, устойчивое развитие признает необходимость баланса или компромисса между социально-экономическим прогрессом и окружающей средой в соответствии с концепцией устойчивости (Вставка 1). Хотя в основном социально-экономический прогресс не должен разрушать ничего ценного и незаменимого или мешать будущим поколениям использовать те же самые ресурсы для своего развития и удовольствия.

### ВСТАВКА 1: Устойчивое развитие включает в себя три аспекта



Достижение целей устойчивого развития предполагает объединение экономического, экологического и социального аспектов

Есть три различных точки зрения по поводу границ области устойчивого развития и значимости экономических, экологических и социальных проблем

- 1.7 Легко заметить, что устойчивое развитие является крайне изменчивым понятием. Органы государственной власти и частные обозреватели расходятся во мнениях о границах устойчивого развития по многим пунктам. В частности, расширенные интерпретации этого понятия учитывают социальный аспект, включая социальное равенство и распределение благ и возможностей. Более того, много дискуссий вызывает важность каждого аспекта устойчивого развития.

### Вставка 2: Устойчивое развитие затрагивает широкий круг вопросов



*Примечание: настоящая иллюстрация не является исчерпывающей, многие из показанных здесь проблем взаимосвязаны. Поэтому отобразить все возможные связи невозможно.*

Концепция устойчивого развития потенциально затрагивает очень широкий круг вопросов

- 1.8 В более практическом смысле широкое толкование устойчивого развития может охватывать очень обширный круг вопросов. Вставка 2 иллюстрирует потенциальную область применения этой концепции.

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И ПРАВИТЕЛЬСТВА

### **Правительства создают основу для достижения целей устойчивого развития**

- 1.9 Правительства играют ключевую роль в продвижении устойчивого развития. Они должны определять направление, задавать линию поведения и координировать работу. Они представляют национальные интересы на международных переговорах, которые имеют значение для развития нации и защиты окружающей среды. Они заключают соглашения, например, с целью создания международных программ по сокращению выбросов парниковых газов и продвижению устойчивого развития. Они разрабатывают стратегии для претворения этих программ в жизнь. Часть 2 настоящего документа рассматривает роль ВОА в оценке эффективности этих программ и стратегий.

### **Они разрабатывают политику и программы по защите окружающей среды**

- 1.10 При разработке стратегий устойчивого развития, правительства имеют множество политических инструментов для оказания влияния на такое развитие. Сюда входят налоговая политика, способная стать экономическим средством мотивации или демотивации; законодательство и нормативно-правовые акты, поощряющие успешные практики и препятствующие применению неуспешных; программы прямых расходов, которые находят компромисс между проблемами окружающей среды и социальными и экономическими нуждами (например, транспортировка и планирование). Правительствам также может быть необходимо убедиться, что широкие экономические, здравоохранительные и образовательные программы отвечают целям устойчивого развития. Если у ВОА есть мандат на изучение предложений по бюджету, то их необходимо тщательно изучить, чтобы выяснить, был ли достигнут с их помощью баланс между социальными, экономическими и экологическими вопросами. В Части 3 настоящего документа рассматриваются способы проведения аудита устойчивого развития силами ВОА на программном уровне.

### **Устойчивое развитие стало неотъемлемой частью их политики**

- 1.11 Многие правительства стараются рассматривать проблемы окружающей среды в более широком контексте государственной власти. Часто этот процесс называют «озеленением правительства»;

его цель – убедиться, что обеспокоенность проблемами окружающей среды существует в рамках более широкого политического контекста. Необходимо, чтобы все новые программы оценивались с точки зрения возможного влияния на окружающую среду, примером этого подхода может служить одобрение органами по защите окружающей среды проекта строительства дороги.

#### **Правительства также могут «озеленить» свои собственные действия**

1.12 Правительства также могут уменьшить влияние своих действий на окружающую среду. Некоторые национальные и региональные правительства предприняли сознательную попытку «озеленить» свои действия для того, чтобы внести вклад в развитие национальной стратегии развития, а также создать стимул для предприятий и частных лиц следовать примеру правительства. Термин «зеленое управление» означает постоянная фокусировка внимания на таких вопросах, как сокращение отходов и сохранение энергии, например, при строительстве правительственных зданий. Эти инициативы более детально рассматриваются в Части 3.

## **КАК УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ВЛИЯЕТ НА ВОА**

#### **Устойчивое развитие важно для ВОА, потому что оно важно для объектов аудита**

1.13 Устойчивое развитие важно для ВОА, потому что оно важно для объектов аудита. Конституционная роль и мандат большинства ВОА не разрешает им определять политику, только проводить аудит ее реализации. Тем не менее, настоящий документ не предлагает ВОА стать ответственными исполнителями в реализации устойчивого развития, независимо от их правительственной или законодательной позиции. Масштаб полезной аудиторской работы в данной области будет ограничен до тех пределов, в рамках которых правительства и агентства следуют принципам и практикам устойчивого развития. В большинстве случаев, однако, следование принципам и практикам устойчивого развития становится все более распространенным, особенно на уровне национального правительства.

#### **Область проведения аудита устойчивого развития будет зависеть от мандата ВОА**

1.14 Обширный масштаб устойчивого развития и связанных с ним стратегий и политических мер предоставляют широкое поле деятельности для аудита. У некоторых ВОА будет специальный мандат в отношении устойчивого развития или окружающей среды. У других будет мандат, подтверждающий право на проведение финансового аудита или аудита соответствия, в то время как третьи займутся аудитом эффективности и комплексного аудита. Некоторые мандаты будут иметь только ретроспективное применение, в то время как другие потребуют или предоставят возможность проведения предварительного аудита или аудита бюджета. Некоторые ограничатся национальными правительствами, а полномочия других будут распространяться на региональные и местные правительства или государственные предприятия. Настоящий документ устанавливает ряд опций, из которых ВОА могут выбирать в соответствии со своим мандатом и приоритетами.

#### **Аудит устойчивого развития должен соответствовать обычным стандартам аудита**

1.15 Аудит устойчивого развития должен проходить в соответствии с обычными стандартами для ВОА, например, указанными в ИНТОСАИ, или другими национальными стандартами. Хотя устойчивое развитие может быть более сложным, чем многие другие аспекты аудита, по упомянутым выше причинам, это не означает, что стандарты планирования проверок, сбора доказательств, анализа и отчета могут быть снижены.

1.16 Стандарты и другие оценочные критерии также играют важную роль. По существу любой аудит сравнивает то, что есть, с тем, что должно быть. Данные принципы основываются на соглашении о стандартах аудита между аудиторами, проверяемыми организациями и заинтересованными лицами, которые полагаются на аудиторское заключение в отношении объекта аудита. В устойчивом развитии данные стандарты могут основываться на международных соглашениях или законодательстве, национальных законах, стандартах работы, принятых проверяемой организацией, или на общепринятых процедурах и практиках в организациях из той же сферы деятельности. Эти критерии необходимо обсудить с проверяемой организацией, и, где возможно, аудитору необходимо следовать критериям, разработанным или принятым в проверяемой организации.

1.17 Часть 4 рассматривает, как ВОА может повысить свою способность проведения аудиторских проверок устойчивого развития. В ней предлагается разбить процесс на отдельные шаги, чтобы ВОА мог управлять переходом к эффективному аудиту устойчивого развития.

*Примечание: Глоссарий терминов находится в конце документа.*

# 2

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

- 2.1. Часть 2 объясняет, как национальные и региональные правительства могут использовать стратегии и политические меры устойчивого развития и какие возможности это открывает для работы ВОА. Большая часть из приведенного ниже в равной мере относится к национальным правительствам и действиям на национальном уровне, но многое также применимо к региональным и местным правительствам, которые ответственны за координацию и управление экологическим, экономическим и социальным развитием своей местности.

### СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

**Многие правительства создали национальные Стратегии устойчивого развития после Встречи на высшем уровне «Планета Земля» в 1992 году**

- 2.2. Повестка дня на XXI век рекомендует нациям среди всего прочего разрабатывать стратегии устойчивого развития. Многие правительства уже это сделали (см. Вставку 3). Данные стратегии направлены на единый национальный подход к устойчивому развитию, на определение направления развития страны и на достижение целей, установленных международными соглашениями.
- 2.3. Качество стратегий различно. Некоторые могут просто демонстрировать или повторно представлять уже существующие меры, которые не были коренным образом пересмотрены, но лучшие стратегии пытаются примирить экономический прогресс с экологическим мышлением с помощью интеграции и устойчивости.
- 2.4. Стратегии обычно включают:

- Всеобъемлющую систему стратегий, координации, мониторинга и отчетности по прогрессу.
- Конкретные меры и программы, целью которых является решение проблем устойчивого развития, например, стратегии и программы по предотвращению и контролю загрязнений; или те стратегии и программы, которые являются продуктом ориентированного на устойчивое развитие мышления, например, стратегии и программы в транспортной сфере.

### **Вставка 3: Национальная стратегия устойчивого развития в Канаде**

Федеральное правительство Канады разработало комплексную систему, в рамках которой оно собирается достигнуть целей устойчивого развития. Данная система содержит требование к каждому частному предприятию: публиковать свои собственные детальные стратегии. Эти стратегии должны отражать цели предприятий и их план действий по включению устойчивого развития в их политику, программы и работу. Эти стратегии должны стать начальной точкой измерения прогресса.

- 2.5. Если позволяет мандат, то ВОА может тщательно проверить определенные политические меры, например, касающиеся транспорта, воды, ведения хозяйства, лесов, которые являются составными элементами стратегии. Мы рассмотрим это более подробно в Части 3.
- 2.6. Работа надлежащей национальной системы, скорее всего, будет основываться на циклах управления эффективностью деятельности (Вставка 4); такой подход известен под названием «планируй, делай, проверяй и улучшай». Цикл начинается со стратегии и цели, проходит через стадию реализации и заканчивается отчетностью по результатам с последующей их проверкой.

## Вставка 4: Цикл управления эффективностью деятельности



Надежная стратегия устойчивого развития будет иметь схемы реализации целей, оценки прогресса, представления отчетности и обеспечения подотчетности

**Похожие стратегии и схемы предоставления отчетности могут быть приняты как на федеральном, так и на местном уровнях**

- 2.7. Поскольку региональные и местные правительства не подписывают международных соглашений, то ожидается, что их работа будет дополнять и улучшать эти соглашения. В рекомендациях в Главе 28 в Повестке дня на XXI век говорится, что местные правительства и власти должны также участвовать в продвижении устойчивого развития. Эта инициатива называется Местной повесткой дня на XXI век и считается важным механизмом внедрения изменений, суть которого выражена в лозунге «Думай глобально, действуй локально».

2.8. Местная повестка дня на XXI век рекомендует местным властям консультировать население по вопросам разработки плана устойчивого развития. Так как каждый план будет носить свой собственный особый характер, сформированный условиями данной местности, существует несколько факторов, которые должны учитываться:

- Это не просто стратегия по защите окружающей среды, она также должна охватывать экономические и социальные вопросы.
- Процесс разработки плана должен затронуть все сообщество или, по крайней мере, как можно более широкий его срез с привлечением доступных ресурсов.
- Первой стадией плана является сбор информации о местных условиях и приоритетах.
- Затем определяется стратегия, включающая конкретные действия.
- Наконец, необходимо установить индикаторы измерения прогресса.

#### **Вставка 5: Местные стратегии устойчивого развития Норвегии**

В 1993 году местным органам государственной власти Норвегии была поставлена задача трансформировать свои планы по защите окружающей среды и управлению ресурсами в план действий на XXI век. Был представлен ряд программ развития, основанных на реформе «Защита окружающей среды на местном уровне». Одна из ключевых программ направлена на улучшение инструментов, которыми пользуется местное правительство для оценки воздействия (особенно долгосрочного) на окружающую среду. Другой проект способствует улучшению взаимодействия между местным правительством и населением по вопросам устойчивого развития.

#### **Область проведения аудита устойчивого развития**

##### **ВОА может исследовать предлагаемую стратегию**

2.9. Область проведения аудита эффективности стратегий национального и местного устойчивого развития очень обширна. Некоторые возможные направления аудита перечислены ниже. Они перечислены под заголовками в соответствии с моделью управления эффективностью на Вставке 4. Ниже в списке делается попытка свести соответствующие вопросы аудита к более удобным пропорциям, однако некоторые вопросы требуют более прямолинейных ответов, чем остальные.

Вопросы аудита: стратегии устойчивого развития

- Есть ли у правительства стратегия или план, который четко описывает его цели?
- Соответствует ли данная стратегия международным обязательствам правительства?
- Четко ли она определяет политические инструменты, которые должны использоваться для достижения цели?
- Основана ли данная стратегия и выбор политических инструментов на достоверных данных о необходимых действиях?
- Действительно ли данная стратегия является целостной и отражает взаимодействие между политическими мерами и баланс, который должен быть найден между экономикой, обществом и окружающей средой?
- Устанавливает ли данная стратегия какие-нибудь барьеры, внешние или внутренние, для своего применения?
- В полной ли мере данная стратегия учитывает задачи и сроки?
- Если предложения по бюджету тщательно изучены ВОА, то сколько составляет общий бюджет «устойчивого развития», и какая его часть отведена на «зеленые вопросы»?
- Установило ли правительство эффективную систему информирования Парламента о результатах стратегий, вступивших в действие?
- Установило ли правительство способ информирования граждан о стратегиях устойчивого развития и результатах их реализации?
- Использовало ли правительство какую-нибудь систему мониторинга и координации действий неправительственных организаций по вопросам защиты окружающей среды?

2.10. Несмотря на сложность проведения аудита правительственных стратегий на основании строгих критериев аудита, можно оценить успех, с которым правительственные организации внедряют устойчивое развитие в свою ежедневную деятельность. Изучив правительственные организации, сравнив их на международном уровне, а также с другими крупными организациями, ВОА может облегчить процесс принятия решений правительством с целью выявления и распространения лучших примеров применения стратегии устойчивого развития.

### **Вставка 6: Отчетность по затратам на защиту окружающей среды в Норвегии**

В 1989 году правительство Норвегии представило отчет об экологической политике и затратам на защиту окружающей среды парламенту Норвегии. Счетная палата Норвегии изучила этот отчет за 1997 и 1998 годы.

Краткая сводка по субсидиям на защиту окружающей среды – полезный инструмент. Однако не менее важно иметь систему, которая обеспечит точный отчет по всем затратам правительства на защиту окружающей среды. Аудит министерств показал, что субсидии не были должным образом подсчитаны. В ходе аудита также было обнаружено, что правительство неверно классифицирует меры по защите окружающей среды по «категориям результатов» (эта классификация используется Министерством охраны окружающей среды). Это произошло, в основном, потому что одна мера может отвечать различным экологическим целям (и, в тоже время, подпадать под несколько «категорий результатов» одновременно).

Правительству нужно было улучшить процедуры, разработав новый документ «Характеристики экологической обстановки и состояния окружающей среды в государстве».

## **ЗАДАЧИ И ПОКАЗАТЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

### **Измерение эффективности и прогресса будет основной областью деятельности аудиторов**

2.11. Хорошая стратегия устойчивого развития, вероятно, будет включать различные задачи по достижению необходимых целей и показатели измерения прогресса на пути к выполнению этих задач, или же к ней должны прилагаться дополнительные документы, содержащие все вышеперечисленное (см. Вставку 7). [Примечание: мы используем здесь слово «показатели» для обозначения как мер эффективности, так и показателей эффективности<sup>1</sup>]. В некоторых случаях задачи ставятся с целью соблюдения обязательств правительствами, подписавшими международные договоры. Показатели используют для того, чтобы обеспечить отчетность правительств по результатам достижения поставленных целей устойчивого развития. Задачи и показатели могут быть важны для тщательного изучения объекта ВОА.

<sup>1</sup> Мерами называют прямые меры измерения предмета, например, подсчет количества посаженных деревьев. Напротив, показателями называют косвенные меры измерения предмета изучения или аудита, например, концентрацию токсических газов, которая считается показателем качества воздуха. В сфере защиты окружающей среды не всё может быть измерено не только с помощью прямых, но и с помощью косвенных мер, и поэтому в этом документе мы используем определение «показатели» для описания обоих определений.

### Вставка 7: Разработка показателей в Великобритании

В 1999 году правительство Великобритании пересмотрело национальные показатели устойчивого развития после консультаций с заинтересованными сторонами и проведения дальнейших исследований. Были установлены «ведущие» показатели с целью предоставить правительству качественное представление о прогрессе и упростить оповещение публики. Вот эти показатели:

- Общее экономическое производство (ВВП);
- Инвестирование в общественные, торгово-промышленные и частные активы;
- Пропорция работающего населения трудоспособного возраста;
- Профессиональная квалификация в 19 лет;
- Ожидаемая продолжительность здоровой жизни;
- непригодное жилье;
- Уровень преступности;
- Выброс парниковых газов;
- Дни, когда уровень загрязнения воздуха допустимый или высокий;
- Дорожное движение;
- Реки с водой хорошего или среднего качества;
- Популяции диких птиц;
- Новые дома, построенные на предварительно застроенном участке; и
- Переработка и управление отходами.

О прогрессе по данным показателям сообщается ежегодно. Первый отчет по новым ведущим показателям был опубликован в декабре 1999 года и отразил обеспокоенность увеличением расстояний поездок и количеством бытовых отходов, уровнем преступности, сокращением видов животных и уменьшением их среды обитания.

Ведущие показатели подкреплены более детальным описанием примерно еще 150 показателей, разбитых по категориям. Например, к водным ресурсам относится показатель «Реки с водой хорошего или среднего качества», который зависит от других сопутствующих показателей, например, от количества нутриентов в воде, потребности в воде и ее пригодности, ее доступности, нехватки воды, количества используемой воды и участков, где происходил забор воды.

### **Область проведения аудита задач и показателей устойчивого развития**

2.12. Задачи и показатели позволяют ВОА проводить аудиты в трех обширных областях:

- Аудит задач, которые должны быть реалистичными и основанными на адекватном понимании того, что необходимо сделать,
- Аудит показателей, которые должны быть релевантными и надежными, или
- Аудит достигнутого прогресса, на основе сопоставления показателей с соответствующими задачами.

Прежде чем начинать обзор задач и показателей, ВОА необходимо убедиться в наличии у них достаточной компетентности, которая позволит им ответить на необходимые для проведения аудита вопросы. При обзоре релевантности и надежности задач и показателей ВОА необходимо разработать и использовать подходящие критерии аудита.

### **Задачи устойчивого развития могут быть предметом аудита**

2.13. Задачи не обязательно устанавливать для каждого показателя; возможно, будет лучше, если лица, ответственные за разработку политики, сосредоточат внимание на решении небольшого количества ключевых задач и поиске желаемых направлений среди показателей без постановки задач. Задачи могут быть основаны на научном подходе и правильно истолкованных процессах. Это можно использовать для установки контрольной устойчивой величины, например, показывающей, какое количество запасов рыбы необходимо поддерживать. Хотя более вероятно, что задачи отвечают международным соглашениям или компромиссам, которые представляют собой не более чем сильное желание или желательное направление перемен. Задачи могут быть установлены для окончательных операций или желаемого результата, которым, например, может быть чистый воздух, или лежащие в его основе действия, такие как, сокращение использования машин, или исправительные действия: меры пресечения для виновников загрязнения или мили реки, охраняющиеся нормативно-правовыми актами. Для правительства нет устоявшихся критериев способа достижения задач устойчивого развития. Однако на основе работы, проделанной ВОА Великобритании, можно выделить несколько основных вопросов аудита.

Вопросы аудита: задачи устойчивого развития

ВОА могут проанализировать поставленные задачи следующим образом:

- Охватывают ли они основные аспекты;
- Соответствуют ли они международным соглашениям;
- Связаны ли они напрямую с целями и показателями, разработанными правительством;
- Основаны ли они на четком, здоровом, рациональном научном понимании лежащих в основе проблем и их причин;
- Основаны ли они на рациональной системе измерения данных одной из задач, которая может заключаться, например, в сокращении выбросов углекислого газа на 3 процента от уровня 1998 года;
- Ограничены ли они по времени, с обозначением этапов выполнения долгосрочных задач;
- Основаны ли они на плане измерений, установленном вместе с задачами, который подразумевает измерение прогресса, частоту его измерения и кто будет проводить измерение;
- Измеряются ли они в пределах погрешности, установленных на основании данных; например, ВОА может ожидать, что погрешности данных будут опубликованы вместе с любым докладом по действительным экономическим показателям;
- Правильно ли о них сообщают ключевым игрокам;
- Соответствуют ли они плану действий и ресурсам;
- Докладывают ли об их эффективности, одновременно сравнивая их с другими показателями и задачами, чтобы позволить гражданам составить свое мнение по вопросу эффективности на основе достаточного объема данных.

### Аудит показателей также может быть целесообразным

- 2.14. При учете показателей устойчивого развития, могут использоваться многие стандарты, уже применяемые ВОА для измерения эффективности, но также необходимо принимать во внимание дополнительные параметры. Для многих естественных систем измерение прогресса может быть нетривиальной задачей. Например, на измерение загрязняющих агентов в атмосфере может существенно повлиять место измерения, преобладающие погодные условия и надежность измерительного оборудования. Очевидно, что если проводить мониторинг прогресса должным образом, то необходимо потратить много умственных усилий, чтобы отследить прогресс. В других случаях, темп изменений изучаемого феномена может быть медленным, но, тем не менее, интервал от пяти до десяти лет будет считаться нормальным. ВОА необходимо знать об этих практических вопросах при проверке надежности системы измерения и схемах предоставления отчетности, используемых правительством.
- 2.15. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) опубликовала список желательных характеристик показателей устойчивого развития, которые, в свою очередь, могут быть учтены ВОА при изучении национальных показателей.

#### **Вставка 8: Рекомендации ОЭСР по показателям устойчивого развития**

Вопросы аудита: показатели устойчивого развития

ВОА проанализировать показатели следующим образом:

- Обладают ли показатели релевантностью для политики, что означает следующее:
  - их легко интерпретировать;
  - с течением времени проявляются определенные тенденции;
  - они реагируют на перемену движущей силы; и
  - они обладают пороговой и контрольной величинами, которыми можно измерить прогресс.
- Являются ли показатели аналитически обоснованными, например, основаны ли они на четком понимании устойчивого развития;
- Измеримы ли показатели, то есть, неважно, насколько привлекательно теоретическое построение, если показатель не может быть измерен при разумных на то затратах, он бесполезен.

### **ВОА могут также рассмотреть, как задачи и показатели способствуют прогрессу**

- 2.16. Наконец, если установлено или предполагается, что задачи и связанные с ними показатели являются технически целесообразными, то ВОА может изучить прогресс, стоящий за ними.
- Если крайний срок выполнения уже прошел, аудитор может просто прокомментировать ее достижение или не достижение. Внимание аудитора может потом переключиться на причины того, почему задача была или не была выполнена, или на стоимость и эффективность политических мер, используемых для выполнения задачи, или на непредусмотренные последствия этих мер.
  - Если крайний срок еще не наступил, тогда аудитор должен сосредоточиться на необходимости решения конкретной задачи. Это более сложная для применения концепция, потому что последняя позиция или настоящая тенденция не всегда являются показателями того, чего нужно достичь за оставшееся время. Может быть, политические инструменты еще не повлияли на долгосрочную тенденцию, или же могут присутствовать другие глубинные тенденции, которые повлияют на результат. Возможно, ВОА придется ограничиться безопасным утверждением следующего: будет ли задача решена, если продолжатся сегодняшние тенденции. Как уже говорилось ранее, ВОА могут изучить причины прогресса или его отсутствия, успешные целевые политические программы, непредвиденные последствия, а также проанализировать то, что еще остается сделать для выполнения задачи.

## **ЭКОЛОГИЧНОЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЕ И СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

- 2.17. Помимо разработки национальных стратегий с целью распространения устойчивого развития в экономике, правительства могут также способствовать уменьшению воздействия их собственной деятельности на окружающую среду. Экологичное хозяйство – это то, на чем фокусируют внимание центральное и местное правительство, а именно сокращение потребления энергии, воды, развитие систем переработки мусора – все это направлено на минимизацию воздействия на окружающую среду. Внедряя принципы экологичного хозяйствования, правительство способствует сохранению невозобновляемых ресурсов и сокращает издержки.

**Система экологического управления может помочь организациям в выполнении их обязательств по защите окружающей среды рентабельным способом**

- 2.18. Экологичное хозяйствование со стороны правительства или частного сектора может включать внедрение систем экологического управления на предприятиях. Эти управленческие системы и сопровождающие их процессы имеют своей целью обеспечение того, что вопросы защиты окружающей среды и устойчивого развития учитываются в ежедневном процессе принятия решений.
- 2.19. В мире существует убеждение, что устойчивое развитие зависит от интегрированного управления на корпоративном, проектном уровне и уровне отдельных организаций. Разработанный Международной организацией по стандартизации стандарт ИСО 14000 позволяет правительствам и правительственным организациям фокусироваться на защите окружающей среды, следуя признанным во всем мире критериям. Цель стандарта ИСО 14000 заключается в продвижении общего подхода к системе экологического управления и увеличения способности организаций добиваться улучшений в сфере защиты окружающей среды и измерять их. Данные стандарты применяются ко всем типам организаций и учитывают различные географические, культурные и социальные условия. В рамках серии ИСО 14000 стандарт ИСО 14001 содержит стандарты экологического управления, где ключевыми элементами являются:
- Экологическая политика и необходимость следовать этой политике через достижение целей и задач;
  - Анализ экологических аспектов процессов снабжения, производства в организации, а также ее продуктов и услуг;
  - Проверка и корректировка действий по мониторингу, измерению и фиксации деятельности, которая может значительно повлиять на окружающую среду;
  - Наблюдение за осуществлением экологического управления руководством предприятия с целью убедиться в его пригодности, достаточности и эффективности; и
  - Концепция постоянного улучшения.

### **Вставка 9: Экологичное управление на государственных предприятиях**

ВОА Австрии пытается внедрить экологичное управление на государственных предприятиях, которые соответствуют либо международным стандартам, таким, как ИСО 14001, либо Схеме экологичного управления и аудита Европейского Союза (EMAS). В докладе ВОА указываются не только экологические преимущества внедрения такой системы, но и экономические преимущества и позитивное влияние на мотивацию персонала. ВОА Австрии также внедряет сопутствующие техники, например, «Комплексное планирование ресурсов» и «Планирование наименьших затрат» в секторе энергопотребления.

В Иране многие государственные компании получили аккредитацию по стандарту ИСО 14001 под надзором Министерства по вопросам охраны окружающей среды.

- 2.20. Помимо международного стандарта ИСО 14000 существуют региональные и национальные стандарты экологичного управления на предприятиях, например, Схема экологичного управления и аудита Европейского союза или Канадская ассоциация стандартов.

### **Вставка 10: Экологичное управление на предприятиях в ЮАР**

Правительство ЮАР сформулировало свою политическую концепцию в Белой книге по экологичному управлению на предприятиях, результатом чего стало одобрение Национального акта по экологичному управлению на предприятиях в 1998 году. Акт требует от ключевых предприятий представить план экологичного управления и ежегодно отчитываться по системе экологичного управления. Акт также требует уделить особое внимание соблюдению баланса между сокращением бедности и устойчивым развитием.

## Охват аудита систем экологического управления

**ВОА может рассмотреть внедрение и применение систем экологического управления на предприятиях**

2.21. Экологическое управление на предприятиях представляет собой циклический процесс планирования, реализации, обзора и непрерывного улучшения. Поэтому ВОА при проведении аудита должен уделять больше внимания процессу, а не результату. Вопросы, которым ВОА должен уделить внимание, касаются темпа внедрения правительством экологического управления на предприятиях, надлежащего применения этой схемы и того, какие уроки извлекаются из аудита систем, существующих в данное время.

### **Вопросы аудита: системы экологического управления**

- В какой мере осуществляется экологическое управление на предприятиях?
- Аккредитована ли эта система по международному стандарту, например, ИСО 14000 или EMAS?
- Насколько эффективно применяется система?
- Что можно узнать из аудитов данной системы экологического управления о степени интеграции экологических вопросов в процесс планирования работы организации?
- Все ли аспекты защиты окружающей среды охватывает система экологического управления?

## БУХГАЛЕРСКАЯ ОТЧЕТНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

**ВОА также может проанализировать качество отчетности и подотчетности по проделанной работе**

2.22. Схемы предоставления отчетности, используемые правительством, должны четко обозначать степень достижения целей.

В идеале, показатели эффективности должны разрабатываться вместе и о них следует докладывать регулярно, через определенный промежуток времени, чтобы дать читателю почувствовать взаимное влияние различных целей друг на друга.

2.23. Исходя из опыта проведения проверок финансовой информации, ВОА должны играть важную роль в укреплении стандартов предоставления отчетности. Факторы, которые имеют отношение к устойчивому развитию, таковы:

- необходимость соблюдать большую последовательность в отчетности по показателям по периодам;
- необходимость отчитываться по различиям с ожидаемыми результатами и любыми ограничениями, которые нуждаются в объяснении; и
- необходимость донести особенно важные вопросы до внимания законодателей.

#### Вопросы аудита: отчетность и подотчетность

- Предоставляется ли отчетность по результатам вовремя, точно, в доступной форме и должным образом?
- Существует ли лицо или организация, ответственные за результаты?
- Что показывает обзор прогресса в решении национальных задач?
- Применяются ли на практике полученные заключения, рекомендации и извлеченные уроки?
- Есть ли четкие объяснения и подтверждения невыполнения задач или недостаточного прогресса?

#### Значимость учета природных ресурсов

2.24. Другим важным звеном в цепочке подотчетности в будущем может стать учет природных ресурсов. Учет природных ресурсов состоит из данных по природным ресурсам (выраженных в категориях запасов и потоков средств) и должен проходить в рамках общей отчетности. Он часто выполняется в качестве приложения к национальной отчетности. В общих словах, учет природных ресурсов может рассматриваться как важное средство демонстрации взаимосвязей между окружающей средой и экономикой.

#### **Вставка 11: ВОА ЮАР участвует в разработке учета природных ресурсов**

Представители ВОА ЮАР состоят в рабочей группе, которая создает систему учета природных ресурсов (NRA) для ЮАР. ВОА разрабатывает методiku применения этой системы к водным ресурсам. Данную систему собираются внедрить в несколько методик устойчивого развития, как только она будет завершена.

**В круг обязанностей некоторых ВОА могут входить обязанности по аудиту учета природных ресурсов**

- 2.25. Сейчас широко распространена международная поддержка концепции проведения учета природных ресурсов. Среди международных организаций, которые занимаются этим вопросом, можно назвать ООН, Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк. Рабочая группа ИНТОСАИ по экологическому аудиту разработала документ по учету природных ресурсов, которым руководствуются ВОА. У некоторых ВОА может быть мандат на проведение аудиторских проверок этой отчетности или предоставление комментариев по ней.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- 2.26. В этой части мы увидели, что устойчивое развитие может во многом различаться на национальном и региональном уровнях, в связи с чем область, в которой ВОА могут проводить полезную работу, весьма обширна. Эта область в основном зависит от принципов и практик устойчивого развития, которым следует правительство. Если у правительства есть стратегия и система измерения эффективности, а также механизмы предоставления отчетности по этой эффективности, работа ВОА будет облегчена. При отсутствии данной практики, ВОА могут ограничиться аудитом отдельных программ, о которых говорится в следующей части настоящего руководства.

# 3

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ НА УРОВНЕ ПРОГРАММ

В этой части мы увидим, как ВОА могут проверять устойчивое развитие на программном уровне

- 3.1 В Части 2 мы рассмотрели стратегии, которые правительства могут разработать для достижения устойчивого развития, и возможности, которые дают эти стратегии для ВОА. В этой части мы рассмотрим, как ВОА могут проинспектировать влияние устойчивого развития на отдельные стратегии и программы расходов.

### ПРОГРАММЫ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

Устойчивое развитие влияет на многие программы

- 3.2 Эффективные стратегии устойчивого развития должны соответствовать целям и задачам отдельных программ. Например, необходимость сократить уровень углекислого газа в атмосфере может быть отражена в следующем:
- установление допустимого уровня выбросов тяжелой промышленности;
  - ужесточение норм и проверки уровня выброса выхлопных газов автомобилей;
  - меры, направленные на уменьшение использования автомобилей; и,
  - предположительно, целый ряд других мер.

Как рассказывается в Части 2, существует множество стратегий и отдельных программ, разработанных на основе концепции и вопросов устойчивого развития.

### **Вставка 12: Управление лесным хозяйством в Перу**

ВОА Перу разработал систему аудита экологичное управления в 1998 году в рамках Проекта по управлению лесным хозяйством в Национальном лесу Александра Фон Гумбольдта.

Целью было подтвердить, что лес защищен от сельскохозяйственной эксплуатации, что общественный доступ в него ограничен, и что заготовка леса соответствует Международному соглашению по тропической древесине 2006 года о неистощительном лесном хозяйстве. Аудит выявил ряд сложностей в связи с этим проектом:

- Несоответствующий контроль вырубке леса – проекту не доставало необходимых человеческих и логистических ресурсов для эффективного контроля за лесными ресурсами.
- Несмотря на то, что контрольная величина воздействия на окружающую среду была установлена заранее, большая часть программы по сохранению окружающей среды не была выполнена.
- Сорок процентов земли, порученной проекту, принадлежала местному населению, которое не поддерживало цели проекта.
- Критерии для оценки эффективности и контроля лесных проектов были ненадлежащими.
- Был слабый финансовый контроль за продажей леса.

Для некоторых программ устойчивое развитие очень важно

3.3 Программы, в которых компромисс между экономическими, экологическими и социальными целями, скорее всего, будет наиболее заметным и критичным, относятся, например, к строительству дорог, вылову рыбы, лесозаготовкам, субсидиям для сельского хозяйства и производству электроэнергии. В этих секторах разные цели могут работать друг против друга. Однако, например, в других программах, меры, направленные на эффективное использование энергии, экономические, экологические и социальные цели могут совпадать и усиливать необходимость внедрения изменений.

Есть множество способов, с помощью которых можно достичь компромисса между обеспокоенностью проблемами окружающей среды и экономическими и социальными целями

3.4 Для некоторых программ компромисс между экономическими, экологическими и социальными целями будет связан с целями и задачами правительства. В таких случаях, правительствам придется принимать решения, с помощью которых может быть достигнут компромисс. Например:

- Выброс выхлопных газов автомобилей – задачи, установленные правительством для производителей, должны отражать политическое суждение о том, как найти баланс между экологическими целями, экономическими затратами промышленности и производителей и воздействием роста расходов на общество.
- Квота на вылов рыбы – установление квот будет отражать решения политиков относительно уровня вылова рыбы, которого нужно придерживаться на протяжении длительного времени, принимая во внимание экономическое и социальное воздействие, оказываемое на местные рыболовные сообщества, а также основываться на научной рекомендации по разумному использованию существующих запасов.

#### **Вставка 13: Конфликтующие цели устойчивого развития в США**

В США контроль загрязнения окружающей среды сконцентрирован на контроле выбросов из труб и на других точечных источниках. В результате этих усилий большинство проблем с качеством воды, которые еще присутствуют, возникают только из-за стоков из более рассеянных, «не точечных» источников, расположенных на фермах и в пастбищных угодьях.

Однако чтобы решить вопрос с этими источниками загрязнения, необходимо в законном порядке наложить существенную плату на те группы населения, которые никогда не просили контролировать загрязнение окружающей среды. Это окажет значительное социальное и экономическое влияние и поднимет вопрос справедливости.

В дальнейшем ситуацию осложнил доклад Главного контрольно-финансового управления в марте 2000 года «Качество воды: ключевые решения Агентства по охране окружающей среды и государства, ограниченные непоследовательной и неполной информацией», который подверг сомнению пользу большей части информации, необходимой для принятия регулятивных решений по данному типу загрязнения.

3.5 Для других программ, решения могут быть приняты в рабочем порядке официальными лицами, например:

- В режиме проверки для регулирования промышленного загрязнения от инспекторов может потребоваться установить баланс между влиянием вредных выбросов на окружающую среду и способностью промышленности оплатить применение мер по сокращению загрязнения.

- Капитальные проекты, такие, как строительство дорог, всегда оказывают значительное экономическое, экологическое и социальное влияние, которое необходимо тщательно взвесить. Должностные лица, прежде чем принимать решение, обязаны со всей ответственностью убедиться, что все соответствующие последствия оценены и приняты во внимание.

Для поиска таких решений и компромиссов должностные лица могут использовать более или менее сложные техники для сравнения одного аспекта с другим. Более подробно это описано во Вставке 18.

## ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТА НА УРОВНЕ ПРОГРАММ

Область проведения аудита программ огромна; настоящий документ фокусируется на ключевых вопросах, которые могут возникнуть у аудитора

- 3.6 Область проведения аудита программ велика. Невозможно в рамках данного документа представить все варианты; во Вставке 2 показан широкий ряд программ, на которые можно взглянуть с точки зрения устойчивого развития. Однако можно выделить несколько факторов, которые нужно принимать во внимание, выбирая, ограничивая и разрабатывая аудиты устойчивого развития.

## ВЫБОР ТЕМ АУДИТА

- 3.7 Выбор аудита зависит от подхода ВОА к выбору обширной аудиторской программы. В большинстве случаев, аудит, сфокусированный на идее устойчивого развития, должен бороться за место в программе ВОА с другими предметами аудита. Следовательно, изучаемый предмет должен подлежать аудиту, предлагать совокупную выгоду, серьезно подходить к материальным вопросам, а также необходимо, чтобы работу по нему можно было своевременно завершить при использовании доступных ресурсов.
- 3.8 Важность предмета может быть отражена не только в денежном выражении, но и в результате программы.

Например, политика борьбы с загрязнением будет включать разные стратегические инструменты, такие как экономические стимулы, исследования и обучающие инициативы, общественно-образовательные кампании, а также контролирующие организации для лицензирования, проверки компаний и привлечения к ответственности виновных. Для этого не обязательно потребуется много общественных денег, но эффект от такой политики может быть огромным.

- 3.9 Для некоторых аудиторских проверок необходимо определить организации, ключевые для сохранения и устойчивого использования ресурсов, чтобы выделить приоритетные области аудита. ВОА Перу сделал это во время аудита природных ресурсов, с помощью разработки сетки основных функций и видов деятельности государственных компаний в данной сфере и использования этих показателей для выбора институтов, которые требуют более детальной оценки.

ВОА должны быть избирательными и фокусироваться на ключевых программах

- 3.10 Подход ВОА не должен отличаться от процессов, обычно используемых ВОА при выборе предметов аудита эффективности. Однако при выборе предмета ВОА может пожелать рассмотреть связи между отдельными программами и общей стратегией правительства. Типичные вопросы, которые возникают в этом случае, приведены ниже. Эти вопросы не обязательно формируют основы аудита, но могут помочь ВОА понять вклад отдельных программ и стратегий и найти потенциально слабые места.

#### Выбор программ для аудита

- Есть ли связь между стратегическими целями и отдельными стратегиями и программами?
- Известно ли, какие программы смогут достичь стратегических целей, и кто является ответственным за их выполнение?
- Соответствует ли программа целям?
- Следует ли правительство своим собственным законам и исполняет ли свои обязанности в соответствии с подписанными им международными соглашениями?

Уже существует руководство ИНТОСАИ по аудиту деятельности с экологической точки зрения

3.11 Рабочая группа ИНТОСАИ по экологическому аудиту выпустила документ под названием «Руководство по проведению аудита деятельности с экологической точки зрения», что может быть интересно ВОА, которым необходимо дальнейшее руководство. Большая часть документа применима к концепции устойчивого развития.

3.12 В общих чертах, ВОА могут рассмотреть следующие вопросы:

- Экологичное хозяйствование: эффективное использование энергии, плановые закупки, использование воды и других натуральных ресурсов в правительственных учреждениях. Вставка 14 иллюстрирует управление коммунальными услугами.
- Экологические программы, включая эффективность техник внедрения экологических факторов в ежедневный процесс принятия решений, например, по защите от наводнений, управлению водными ресурсами и контролю загрязнения.
- Программы, отвечающие широким экономическим и социальным целям, с экологической перспективой, включая программы, направленные, например, на предотвращение спада местной экономики, повторное использование неиспользованной или непригодной земли или поддержку местных сообществ. См. Вставку 15.

#### **Вставка 14: Министерство обороны Великобритании – управление коммунальными услугами**

Министерство обороны Великобритании тратит около 180 миллионов фунтов в год на электричество, газ, воду и канализационную систему. В 1997 году Национальное управление аудита опубликовало доклад по объему сбережений через управление коммунальным хозяйством.

Доклад раскрыл способы экономии энергии. Некоторые из них представляли собой простые меры, которые требуют небольших затрат или вложений, например, настройка термостатов и обучение персонала разумной экономии энергии. Некоторые окупаются через год (например, настройка термостатов, таймеров и систем контроля). Другие требуют инвестиций, но через три года обернутся экономией (например, энергосберегающие электроприборы).

### **Вставка 15: Освоение земли в Великобритании**

До апреля 1999 года правительственное агентство Великобритании, известное как «Английское партнерство», ответственное за повторное использование непригодных, свободных и недоиспользованных земель и сооружений, предоставляла финансовую поддержку для проектов восстановления физических объектов, работая в партнерстве с другими государственными и частными организациями. Поэтому ожидалось, что агентство будет играть важную роль в экономическом, экологическом и социальном восстановлении нуждающихся регионов.

В 1999 году Национальное управление аудита опубликовало доклад о работе «Английского партнерства» по поддержке местного восстановления в шести географических зонах. Вкупе с выездами на места и анализом данных, исследовательская группа запросила мнения деловых партнеров агентства и его партнеров в местном сообществе с тем, чтобы помочь оценить эффективность деятельности агентства по восстановлению.

Доклад раскрыл необходимость установить четкие цели и задачи, ввести систему долгосрочной оценки эффективности схем восстановления местности и создать более точную систему записи результатов.

- 3.13 В дополнение к вышеупомянутому руководству, веб-сайт Рабочей группы ИНТОСАИ по аудиту окружающей среды ([www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org)) содержит базу данных отчетов по результатам проверок большого количества экологических вопросов, полученных от ВОА по всему миру.

## **ОХВАТ И ПЛАНИРОВАНИЕ АУДИТА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

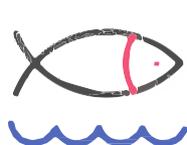
Проведение проверок устойчивого развития ставит перед аудитором некоторые сложные вопросы

- 3.14 К большинству программ ВОА могут применяться те же области проведения и та же организация исследования, что и к аудиту в любой другой области. Однако устойчивое развитие также представляет некоторые сложности для аудитора. В данном разделе рассказывается о вопросах, которые могут относиться к данной области аудита.

В программах, способствующих устойчивому развитию, скорее всего, будет задействовано много работающих вместе организаций

3.15 Программы, преследующие цели устойчивого развития, чаще всего требуют скоординированных действий от ряда правительственных и частных организаций. ВОА необходимо досконально изучить это взаимодействие, прежде чем устанавливать область аудита. Вставка 16 иллюстрирует ряд вопросов, которые могут повлиять на управление речной системой, а также разнообразные организации и задачи, с которыми могут столкнуться ВОА.

### Вставка 16: Достижение устойчивого развития может потребовать скоординированных действий большого числа организаций



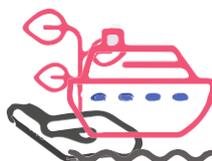
Вылов рыбы



Водозабор



Туризм



Сельское хозяйство

Судоходство



Противопаводковая защита



Биоразнообразие



Контроль за  
загрязнением  
окружающей  
среды



Качество воды

Устойчивое управление одной речной системой требует от многих организаций скоординированной совместной работы по широкому спектру вопросов.

- 3.16 Устанавливая объемы аудита, ВОА необходимо решить, стоит ли изучать работу этих организаций. Такие аудиты, если правильно задать их область, могут предложить больше возможностей для повышения эффективности. Однако ВОА нужно учитывать, хватит ли у них навыков и ресурсов для проведения такой работы, и захотят ли с ними сотрудничать другие аудиторы. В некоторых случаях, ВОА могут пожелать сравнить проведение проверок в разных странах.

**Вставка 17: Установление области изучения устойчивого развития**

При установлении области изучения устойчивого развития, ВОА может принять решение:

Сосредоточить внимание на одной организации. Например, аудит может затрагивать такие вопросы, как экологичное хозяйствование, т.е. эффективное использование энергии, плановые закупки, использование воды и других природных ресурсов в правительственных учреждениях.

Сосредоточить внимание на ряде организаций, работающих в рамках разных региональных и организационных границ. Чтобы сделать это, ВОА придется работать с другими штатными аудиторами на государственном или региональном уровне, например, проводя аудиты защиты от наводнений, регулировки качества воды и контроля загрязнения.

- Сравнить деятельность и практику с опытом других стран и опытом частного сектора. ВОА может работать над проведением совместного или скоординированного аудита с другими ВОА. Рабочая группа ИНТОСАИ по экологическому аудиту выпустила буклет «Как ВОА могут взаимодействовать по аудиту на основе международных соглашений по защите окружающей среды», который содержит руководство по проведению совместного или скоординированного аудита.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ТРУДНОСТИ

*ВОА необходимо решить, как далеко они могут зайти в поиске компромисса между экономическими, экологическими и социальными целями*

- 3.17 Концепция устойчивого развития создает новые методологические и аналитические трудности для ВОА. Ключевым решением для разработки плана исследования станет то, как далеко ВОА может и должен зайти в поиске компромисса между экономическими, экологическими и социальными целями.

3.18 ВОА, планирующим такие аудиты, может понадобиться выяснить следующее:

- Поддается ли анализу связь между экономическими, экологическими и социальными вопросами.
- Сможет ли ВОА подвергать сомнению достоинства целей политики, что может выходить за рамки их мандата.
- Достаточно ли у него знаний и опыта для проведения более обширного исследования.

В некоторых областях деятельности невозможно увидеть связь, и методология может быть сложной

3.19 ВОА нужно избегать таких исследований и компромиссов, которые нельзя легко оценить или проанализировать. Это может привести к тому, что ВОА окажется вовлеченным в противоречивые политические дебаты. Комплексное взаимодействие экономических, экологических и социальных факторов, которые составляют суть устойчивого развития, нельзя легко проанализировать, чтобы позволить ВОА в полной мере изучить компромиссы или баланс между этими тремя факторами. В отличие от чисто финансовых решений, которые могут быть уменьшены с помощью анализа затрат-выгод, нет подобного способа оценки данных компромиссов. Тем не менее, на правительственном уровне компромиссы достигаются на политической основе. Кроме того, правительству, возможно, придется использовать подробные технические оценки; также оценка может включать значительную долю субъективности (см. Вставку 18). ВОА может счесть данные технические или субъективные оценки неподходящими. Вместо этого, ВОА должен провести аудит задач и перспективных оценок, которые правительство одобрило, или баланса, который оно пытается достичь.

**Вставка 18: Аналитические техники для совмещения экономического, экологического и социального аспектов**

Оценка воздействия на окружающую среду – способ оценить, как повлияет политика, план или действие на окружающую среду. Поскольку эту оценку проводят на самой ранней стадии процесса принятия решений, это значит, что экологические вопросы находятся на одном уровне с экономическими и социальными вопросами.

Анализ рентабельности социальных расходов – формализованное сравнение издержек и выгод (подсчитываются на основе первого отчетного года) предложенного проекта. Если в теории возможно разместить денежную стоимость экологических и социальных затрат и выгод в одной схеме, то на практике оказывается проблематично вывести объективную стоимость, которая будет повсеместно принята.

Анализ множества факторов — метод внедрения социального и экологического аспектов в планирование. Сюда входят различные аспекты отдельных и общих проблем, которые влияют на денежную стоимость экономических, социальных и экологических затрат и выгод по данному вопросу.

Расчет затрат по жизненному циклу – правительственные учреждения могут использовать расчет затрат по жизненному циклу для принятия решений. Расчет этих затрат, как видно из названия, охватывает все затраты, связанные с закупками продукта, включая эксплуатационные затраты и затраты на выбытие. Для некоторых операций, например производственных процессов, значительно загрязняющих окружающую среду, прояснение вопроса о расходах может оказать существенное влияние на решение о продолжении этого процесса.

Устойчивая контрольная величина – с научной точки зрения определенный и общепринятый передел абсолютной величины экологических, экономических и социальных результатов, например, устойчивый уровень забора воды (т.е. постоянное поддержание потребления и качества воды).

Наилучшие доступные технологии, не влекущие чрезмерных затрат (BATNEEC) – этот термин определяет физический процесс или технологию (обычно промышленную), целью которых является ограничение выброса загрязняющих веществ в одну среду (воздух, воду, землю) без чрезмерных затрат. Его использование может предусматриваться нормативно-правовыми актами; также им могут руководствоваться должностные лица при принятии решений, например, при согласовании экономических и экологических затрат на регулирование промышленного загрязнения окружающей среды.

Наилучший с точки зрения охраны окружающей среды практически осуществимый вариант – процесс, с помощью которого, исходя из уровня выбросов загрязняющих веществ в более чем одну среду, осуществляется выбор из ряда возможных действий варианта, влекущего за собой минимальный ущерб или приносящего максимальные преимущества для окружающей среды, а также устанавливаются BATNEEC для каждой среды (воздух, вода, почва).

Но наличие связи в других областях может раскрыть новую уникальную информацию

3.20 Однако помимо этих условий есть случаи, когда изучение этих компромиссов будет необходимо для изучения совокупной выгоды, которую можно извлечь из исследования. Например, изучение таких вопросов, как регулирование загрязнения, защита рыбных ресурсов и управление лесным хозяйством, потенциально поднимает важные вопросы для устойчивого развития, которые можно проанализировать. Во время изучения процесса заготовки леса, можно смоделировать влияние различных стратегий лесозаготовок на следующее:

- баланс между сохранением видов деревьев и биологическим разнообразием;
- пропорция заброшенных пашен; и
- влияние на возможный доход и занятость населения.

#### **Вставка 19: Загрязнение воздуха на северо-востоке Европы**

В 1999 году, признав взаимосвязь между национальными программами по предотвращению загрязнения воздуха, национальные аудиторские службы Чехии, Литвы и Польши провели параллельные аудиты.

Целью данных проверок было установить, следуют ли правительства двусторонним и международным соглашениям, которые они заключили. Аудит проверял, как использовались фонды по защите окружающей среды и другие формы содействия программам по предотвращению загрязнения окружающей среды. Следующей целью было проверить регулярность подсчетов и взывание штрафов за превышение уровня вредных выбросов. Общее заключение по результатам аудита было опубликовано в 2000 году.

3.21 Изучение предмета в рамках расширенных перспектив устойчивого развития не означает, что ВОА должны изучить в одном исследовании все связи между социальными, экономическими и экологическими вопросами. Такого рода исследование может выходить за пределы аналитической способности и ресурсов большинства ВОА. Для многих ВОА такой аудит, скорее всего, будет представлять собой аналитические и методологические трудности. Однако некоторые ВОА используют экологический подход к исследованию, которое, в основном, имеет дело с экономическими вопросами и наоборот, или могут быть добавлены социальные аспекты. Результатом могут быть более обоснованные доклады, заостряющие внимание на степени достижения устойчивого развития.

### **Вставка 20: Компромисс достижения устойчивого развития в ЮАР**

ВОА ЮАР проводит аудит запасов питьевой воды и водоснабжения. В данной ситуации социальные и экологические вопросы взаимосвязаны, так как население берет воду непосредственно из окружающей среды. Со временем это привело к политическим дебатам на тему интеграции социальных и экологических вопросов и к значительному сопротивлению аудиту одной из сторон участников дебатов. Это показало, как можно повлиять на аудит устойчивого развития и даже возможный эффект аудита, не комментируя при этом напрямую принятие политических решений.

### **Вставка 21: Экологический аудит и национальное наследие в Перу**

Недавно ВОА Перу провел ряд аудиторских проверок окружающей среды и национального наследия. Сюда вошел аудит Национального парка Ману, бассейна озера Титикака и исторического священного города Мачу-Пикчу. Они изучали концепцию установления новых связей между устойчивым развитием и культурным наследием. Аудит озера Титикака связал способы сохранения и устойчивого развития природных ресурсов с культурным наследием определенных слоев перуанского народа.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

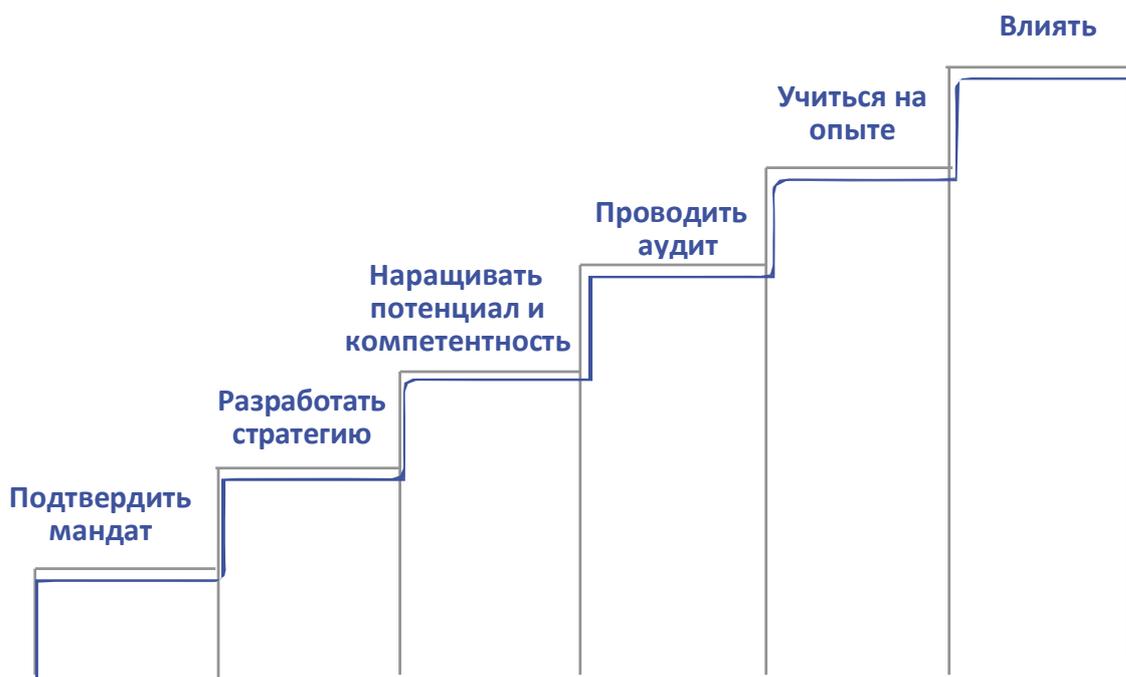
- 3.22 Существует много возможностей для аудита программ устойчивого развития. Трудности возникают из-за сложного переплетения социальных, экономических и экологических целей и большого количества задействованных организаций. Также могут возникнуть методологические трудности из-за относительной новизны и субъективности некоторых техник. Однако данная часть содержит примеры, которые доказывают, что возможно организовать целенаправленный аудит различных аспектов устойчивого развития. Самое важное, что необходимо понять – ВОА не должны пытаться организовать аудит, который будет охватывать слишком много вопросов или потребует анализа методов, который очень сложно провести.

В этой части мы рассмотрим шесть шагов, которые могут предпринять ВОА для развития своего потенциала в данной области

- 4.1 Аудит устойчивого развития сопряжен с новыми концептуальными и методологическими трудностями для ВОА. Как говорилось в Части <sup>2</sup>, многие ВОА уже разработали экологические программы и движутся в сторону устойчивого развития. В скором времени, могут возникнуть сложности с изучением вопросов, которые пересекают организационные границы, или с изучением связей между экономическими, экологическими и социальными вопросами. В этой части мы рассмотрим шаги, которые ВОА может предпринять, чтобы развить свой потенциал в этой области
- 4.2 Вставка 22 содержит обзор шести шагов, которые могут предпринять ВОА для развития своего потенциала с тем, чтобы проводить экологический аудит или аудит устойчивого развития. ВОА необходимо достичь правильного баланса. Важно, чтобы ВОА следовали пошаговому подходу, описанному в данной Части. Также важно внедрить и провести все необходимые процедуры на каждой ступени развития в данной области. Самым лучшим средством развития передовой практики является аудиторский опыт.

<sup>2</sup> В этой Части документа содержатся ссылки на документы, подготовленные Офисом генерального аудитора Канады для Конференции генеральных аудиторов Содружества в октябре 1999 г.

## Вставка 22: Ключевые шаги, которые должен предпринять ВОА для проведения экологического аудита и аудита устойчивого развития



ВОА должны постепенно развивать свой потенциал для проведения аудита устойчивого развития

## ШАГ ПЕРВЫЙ: РАЗЪЯСНЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

В большинстве случаев ВОА обладает полномочиями для изучения аспектов устойчивого развития

- 4.3 ВОА нужно пересмотреть свой собственный мандат, чтобы определить, есть ли у него полномочия на проведение аудита устойчивого развития. В большинстве случаев, ВОА имеющие полномочия на изучение экономичности, эффективности и продуктивности имеют мандат на аудит большинства аспектов устойчивого развития.

- 4.4 Точкой отсчета для большинства ВОА будет четкое понимание устойчивого развития и обзор позиции своего правительства по вопросу устойчивого развития. Для большинства ВОА политические цели составляют основу оценки эффективности.

## ШАГ ВТОРОЙ: РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ

Следующая стадия – разработать стратегию по повестке дня устойчивого развития

- 4.5 Следующий шаг – изучить стратегию реализации программы устойчивого развития. Для этого ВОА должны задать себе следующие вопросы:
- Каковы цели аудита устойчивого развития?
  - В каких ключевых областях нужно проводить аудит устойчивого развития?
  - Какие вопросы характерны для аудита устойчивого развития?
  - Каким должен быть подход к этим вопросам?
  - Нужны ли организационные изменения в ВОА?
  - Есть ли у ВОА необходимая компетентность, нужно ли им искать поддержку на стороне или развивать свою компетентность?
  - Какие связи нужно выстраивать с другими предусмотренными законом аудиторами?
- 4.6 Разные ВОА уделяют неодинаковое внимание разным аспектам устойчивого развития. Стратегии каждого ВОА зависят от нескольких факторов, включая значение, которое придается этому предмету на законодательном и правительственном уровне; компетентность ВОА и доступные для данного типа работы ресурсы.

### **Вставка 23: Интегрированное управление сельскохозяйственными культурами в Иордании**

Иордания переживала серьезные проблемы из-за загрязнения пестицидами грунтовых вод и почвы. Пестициды угрожали здоровью работников сельского хозяйства и потребителей. Поэтому правительство Иордании в 1998 году разработало проект внедрения новых способов управления сельскохозяйственными культурами. Целью было помочь фермерам сократить их расходы, уменьшить риск для потребителей и соответствовать международным стандартам остаточного количества пестицидов в экспортных продуктах питания.

ВОА Иордании обнаружил, что в результате программы значительно увеличилось количество фермеров, которые стали использовать новую систему управления сельскохозяйственными культурами. Поскольку количество пестицидов уменьшилось, то доход фермеров значительно вырос. В целом доля иорданской сельскохозяйственной продукции, полученной таким способом, существенно увеличилась.

- 4.7 ВОА может решить совместить аудит устойчивого развития в рамках их основной программы и отдельные предметы аудита, которые не входят в обычные правительственные программы. В других случаях, ВОА может решить создать специальные компетентные в данной области группы. В Офисе Генерального аудитора Канады правительство назначило Ответственного за устойчивое развитие и экологию с определенными полномочиями подотчетности перед парламентом Канады по вопросам устойчивого развития (Вставка 24).

### **Вставка 24: Ответственный за устойчивое развитие и экологию, Канада**

В июле 1996 года парламент Канады создал новую должность: Ответственный за устойчивое развитие и экологию.

По закону, данное лицо обязуется от имени Генерального аудитора ежегодно докладывать парламенту о соответствующих экологических и прочих аспектах устойчивого развития. Часть соответствующего законодательства представлена в Приложении А. В помощь Ответственному за устойчивое развитие и экологию назначается специальная команда из Офиса Генерального аудитора.

## ШАГ ТРЕТИЙ: НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА И ПОВЫШЕНИЕ КОМПЕТЕНТНОСТИ ВОА

ВОА необходимо применять доступные ресурсы и новый подход к аудиту, который соответствует общей стратегии и компетенции

- 4.8 ВОА необходимо применять доступные им ресурсы и подход к аудиту, которые соответствуют общей стратегии и компетенции. Как показано в документе, аудит устойчивого развития может пройти неудачно из-за широкого спектра вопросов аналитической и методологической сложности (Вставка 25).

### Вставка 25: Программа аудита устойчивого развития может включать самые разные области и виды аудита

#### КАТЕГОРИИ

#### ВОЗМОЖНЫЕ ОБЛАСТИ



ВОА имеют широкий выбор с точки зрения как характера предмета, так и объема изучения

- 4.9 Чем больше ВОА уверены, что справятся со сложными вопросами, тем больше усилий затрачивается на аудит эффективности действий правительства. В этом случае, ВОА нужно задаться вопросом: подходят ли существующие методики для проведения аудита эффективности. Привлечение к работе специалистов (либо найм их на работу, либо использование приглашенных консультантов) зависит от определенных обстоятельств. В дополнение к этому, ВОА может понадобиться пересмотреть свои программы обучения. Связь с другими местными или международными аудиторами может развить потенциал ВОА по проведению аудитов более сложных аспектов устойчивого развития (Вставка 26).

#### **Вставка 26: Инициатива развития ИНТОСАИ**

Миссия Инициативы развития ИНТОСАИ (IDI) – помогать развивающимся странам повышать их потенциал и справляться с возникающими вопросами аудита посредством обучения, обмена информацией и технической поддержки.

В рамках развития нового стратегического плана для IDI в 2001-2006 гг., Счетная палата Норвегии провела опрос в декабре 1999 года в шести из семи регионов ИНТОСАИ. Было приглашено 144 ВОА, чтобы оценить важность пяти областей будущей программы IDI.

Практически каждый регион подчеркнул свою заинтересованность в экологическом аудите, как в своих оценках, так и в письменных комментариях к опросу. Большинство ВОА поддержали увеличение сотрудничества с Рабочими группами по экологическому аудиту в рамках IDI с целью передать результаты на оперативный уровень, развивая учебную подготовку.

- 4.10 ВОА Канады недавно расширил спектр своей работы, включив в него аудиты, направленные на повышение эффективности правительственных организаций. Например, ВОА работали в рамках инициативы повышения потенциала в области экологии и его интеграцией в процесс принятия решений. Проект называется «Отчетность по устойчивому развитию». Одна из целей этого проекта – создать модель интегрированного процесса принятия решений, который можно будет использовать в программах аудита устойчивого развития.

Чтобы сохранить независимость, ВОА должны обеспечить, чтобы члены групп, занятые развитием потенциала, не занимались аудитом результатов, предоставляемых Парламенту.

## ШАГ ЧЕТВЕРТЫЙ: ПРОВЕДЕНИЕ АУДИТА

Аудит устойчивого развития потребует четырех стандартных этапов аудита: планирование, сбор информации на местах, отчетность и последующий контроль

- 4.11 Стандарты проведения аудита устойчивого развития не должны отличаться от других аудиторских проверок. Аудит устойчивого развития потребует соблюдения четырех стандартных фаз аудита: планирование, сбор информации на местах, отчетность и последующий контроль. Основные цели останутся прежними: определить развитие, усилить подотчетность и использовать передовую практику.
- 4.12 Успех аудита зависит от некоторых основных аспектов управления:
- Есть ли ответственный за нее?
  - Входит ли в ее планирование разбивка на этапы, меры измерения эффективности, цели и ожидаемые результаты?
  - Обладает ли организация необходимой компетенцией для принятия на себя такой ответственности?
  - Сотрудничают ли организации, работающие вместе?
  - Четко ли определена подотчетность? Четко ли, правильно, своевременно и в доступной ли форме организована отчетность, и входят ли в нее результаты?
  - Существует ли система измерения результатов, соответствующая целям и задачам?
  - Используется ли необходимая информация для принятия здравых решений?
  - Есть ли у организации соответствующая система оценки на местах эффективности предпринятых действий, и, если да, то каковы ее результаты?

### Вставка 27: Сохранение Национального леса Индонезии

Индонезия запустила ряд проектов по сохранению национальных лесов. Ключевые цели этих проектов – сохранить естественную красоту и защитить местных животных и растения. Он предусматривает несколько заповедных зон, например, Природные заповедники, Заповедники дикой природы, Национальный парк и Охраняемые леса.

ВОА Индонезии прокомментировали эти проекты. По их мнению, у них есть четкие задачи, и они предполагают выполнение определенных действий. Планирование включает определение затрат на кадровые и материальные ресурсы. Однако также сообщалось о препятствиях на пути осуществления этого проекта:

- Конфликт между государственными должностными лицами, действующими в рамках национального закона, и местным населением, поддерживающим местный законы, основанные на обычаях;
- Отсутствие должного контроля за вырубкой леса;
- Незаконный вывоз растений и животных в другие страны; и
- Ввоз из других стран продуктов биотехнологий, которые разрушают местную флору и фауну.

## ШАГ ПЯТЫЙ: ВОА ДОЛЖЕН УЧИТЬСЯ КАК НА СВОЕМ ОПЫТЕ, ТАК И НА ОПЫТЕ ДРУГИХ СТРАН

Обмен опытом с другими ВОА помогает делиться идеями и не отставать от прогресса

- 4.13 Всегда есть куда развиваться в такой динамичной области как аудит устойчивого развития. Обмен опытом с другими ВОА помогает делиться идеями и не отставать от прогресса. Во многих частях мира члены ИНТОСАИ создали региональные группы по изучению экологического аудита. Эти группы могут также заниматься вопросами устойчивого развития. При необходимости возможно проведение тренингов, например, на региональном уровне. Разработка баз данных может помочь в выявлении специализированных знаний и обмене ими. Использование веб-сайта рабочей группы ([www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org)) может помочь ВОА делиться идеями.

### **Вставка 28: Региональные рабочие группы по экологическому аудиту**

Один из способов учиться на опыте других ВОА – обращаться к региональным группам по экологическому аудиту. Внутри ИНТОСАИ есть семь региональных организаций высших органов аудита (ВОА): африканский (АФРОСАИ), в арабских странах (АРАБОСАИ), азиатский (АЗОСАИ), карибский (КАРОСАИ), европейский (ЕВРОСАИ), латиноамериканский и карибский (ОЛАСЕФС) и тихоокеанский (СПАСАИ).

Рабочая группа ИНТОСАИ по экологическому аудиту разработала стратегию сотрудничества с региональными организациями высших органов аудита. Региональная рабочая группа по экологическому аудиту была создана в шести из семи регионов ИНТОСАИ. Цель региональных Рабочих групп – способствовать привлечению ВОА к международным экологическим аудитам в регионе и обмену опытом в этой сфере. В каждой региональной группе была назначена страна-координатор. Например, в ЕВРОСАИ координатором является Польша, и у нее следующие функции:

- выдвигать инициативы по привлечению в Рабочую группу европейских ВОА и увеличивать количество членов ВОА среди стран Центральной и Восточной Европы;
- распространять документы, руководства, стандарты, методы и техники экологического аудита;
- обмениваться информацией и опытом проведения экологического аудита;
- инициировать проведение аудиторских проверок в разных частях Европы;
- способствовать распространению информации о деятельности Рабочей группы; и
- постоянно взаимодействовать с Председателем Рабочей группы ИНТОСАИ по экологическому аудиту и с его суб-координаторами.

Для получения дополнительной информации о деятельности региональных рабочих групп посетите сайт [www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org) и перейдите по ссылке региональной рабочей группы.

## ШАГ ШЕСТОЙ: ОКАЗАНИЕ ВЛИЯНИЯ

Как и в других видах аудита эффективности, ВОА должен контролировать следование рекомендациям и вести учет последствий аудита

- 4.14 Вопрос очевиден: «Оказываем ли мы влияние, но, что еще важнее, оказываем ли мы то влияние, которое мы действительно хотим оказать?» Как и в других видах аудита эффективности, ВОА должен систематически следить за выполнением его рекомендаций и вести учет последствий аудита.
- 4.15 Комплексный аудит или аудит эффективности может быть полезен только в случае, если о его результатах известно общественности. Разумная передача информации и постоянное ведение отчетности являются ключевыми для достижения успеха. ВОА необходимо учитывать свои отношения со СМИ, законодательными комитетами, администрацией правительства и широкой общественностью. Необходимо как никогда тщательно проверять, способствует ли формат доклада правильному пониманию или сокрытию информации.
- 4.16 В Приложении А содержится пример того, как правительство Канады стало продвигать экологическую подотчетность через законодательную деятельность ВОА. Этот раздел показывает ответственность ВОА Канады и федеральных ведомств согласно закону страны.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- 4.17 Устойчивое развитие создает новые трудности для реализации идей и методов ВОА. В этой части мы предположили, что, если разделить процесс на несколько стадий и рассмотреть опыт других ВОА, например, на сайте Рабочей группы по экологическому аудиту ([www.environment-auditing.org](http://www.environment-auditing.org)), то данные трудности могут быть устранены.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А: Выдержки из Закона о Генеральном аудиторе (Канада)

### Эффективность использования ресурсов (Аудит эффективности)

7. (2) В каждом своем отчете Генеральный аудитор, согласно подразделу (1), должен уделять внимание всему, что он считает важным, или на что необходимо обратить внимание Палаты общин, включая любые случаи, в которых он наблюдал
- c) расходование денежных средств на другие цели, не обозначенные Парламентом;
  - e) неудовлетворительные процедуры измерения эффективности программ, в которых применялись данные процедуры, и отчетности по ним; или
  - f) расходование денежных средств без учета экологических последствий этих трат в контексте устойчивого развития.
- 15.1 (1) Генеральный аудитор должен, в соответствии с Законом о найме государственных служащих, назначить Ответственного за устойчивое развитие и экологию, который будет подотчетен непосредственно Генеральному аудитору.
- (2) Ответственный за устойчивое развитие и экологию помогает Генеральному аудитору исполнять его обязанности согласно данному постановлению в отношении экологии и устойчивого развития.

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

- 21.1 Целью Ответственного за устойчивое развитие и экологию является обеспечение мониторинга и отчетности по проделанной работе департаментов первой категории по обеспечению устойчивого развития - постоянно развивающейся концепции, в основе которой лежит интеграция социальных, экономических и экологических аспектов, и с помощью которой можно достичь следующего:
- a) интеграции экологии и экономики;
  - b) защиты здоровья канадцев;
  - c) защиты экосистем;
  - d) выполнения международных обязательств;
  - e) беспристрастности;
  - f) интегрированного подхода к планированию и принятию решений, учитывающих экологические затраты и затраты природных ресурсов на различные экономические программы и экономические затраты на различные программы, предметом которых являются экология и природные ресурсы;
  - g) предотвращения загрязнения; и
  - h) уважения природы и нужд будущих поколений.
23. (1) Ответственный за устойчивое развитие и экологию должен проводить любые необходимые, по его мнению, процедуры, чтобы проводить мониторинг:
- a) степени выполнения департаментами первой категории целей и планов, стратегий устойчивого развития, которые они представляют перед Палатой общин согласно разделу 24; и
  - b) ответов министров согласно подразделу 22(3).

(2) Ответственный за устойчивое развитие и экологию должен от лица Генерального аудитора ежегодно докладывать Палате общин все, что он считает заслуживающим внимания Палаты в отношении экологического и других аспектов устойчивого развития, включая:

а) степень выполнения отделами первой категории целей и планов, стратегий устойчивого развития, которые они представляют перед Палатой общин согласно разделу 24.

(3) Доклад согласно подразделу (2) должен быть представлен на рассмотрение спикеру Палаты общин, который в течение следующих пятнадцати дней должен представить этот доклад перед Палатой во время ее заседания после того, как спикер примет его.

24. (1) Каждый министр, ответственный за определенный департамент первой категории, должен проследить за подготовкой данным департаментом стратегии устойчивого развития и представлением данной стратегии перед Палатой общин

а) через два года после вступления в силу данного подраздела (с декабря 1997 года).

*Примечание: разделы 7.(2) (f), 15.1, 21.1, 23.(1) и 24.(1) являются результатом поправок к Закону о Генеральном аудиторе. Данные поправки вступили в силу в декабре 1995 года.*

## Глоссарий терминов

**Повестка дня на XXI век** — на встрече на высшем уровне «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро в 1992 году правительствами 178 стран был принят план действий, который гласит следующее: «Для решения проблем окружающей среды и развития государства постановили создать новую форму партнерских отношений. Эта форма отношений обязывает все государства осуществлять постоянный и конструктивный диалог, определяемый необходимостью создания более эффективной и справедливой мировой экономики, учитывая все большую взаимозависимость сообщества наций и тот факт, что устойчивое развитие должно стать приоритетным вопросом в повестке дня международного сообщества». Повестка дня на XXI век – это всеобъемлющий документ, охватывающий множество аспектов сферы устойчивого развития.

**Наилучшие доступные технологии, не влекущие чрезмерных затрат (BATNEEC)** — этот термин определяет физический процесс или технологию (обычно промышленную), целью которых является ограничение выброса загрязняющих веществ в одну среду (воздух, воду, землю) без чрезмерных затрат. Его использование может предусматриваться нормативно-правовыми актами; также им могут руководствоваться должностные лица при принятии решений, например, при согласовании экономических и экологических затрат на регулирование промышленного загрязнения окружающей среды.

**Наилучший с точки зрения охраны окружающей среды практически осуществимый вариант** — процесс, с помощью которого, исходя из уровня выбросов загрязняющих веществ в более чем одну среду (воздух, вода, почва), осуществляется выбор из ряда возможных действий варианта, влекущего минимальный ущерб или приносящего максимальные преимущества для окружающей среды, а также устанавливаются BATNEEC для каждой среды.

**Конвенция о биологическом разнообразии** — эта Конвенция, подписанная в 1992 на Встрече на высшем уровне 174 странами, обязывает страны сохранять разновидности растений и животных через сохранение среды обитания и иными средствами. Также в 1973 г. была принята Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания (СИТЕС).

**Встреча на высшем уровне «Планета Земля»** — Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, которая проходила в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Эта конференция стала ключевым событием для всего мира в сфере решения глобальных проблем: 105 стран подписали Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию.

**Учет экологических ресурсов** — установление, измерение и распределение экологических затрат, внутренних и/или внешних, для того, чтобы предоставить информацию внутренним потребителям или внешним. (Источник: «Метод учета по полным затратам экологических перспектив», Канадский институт присяжных бухгалтеров, 1992)

**Оценка воздействия на окружающую среду** — систематический подход для оценки экологических последствий политики, планов и действий.

**Система экологического управления** — часть комплексной системы управления. В центре внимания здесь находятся организационная структура, планирование, распределение обязанностей, практика, мероприятия, процедуры и ресурсы для реализации и поддержания деятельности по охране окружающей среды. (Источник: Международная организация по стандартизации)

**Экологическая цель** — общая экологически значимая цель деятельности, установленная организацией, вытекающая из ее экологической политики и представленная количественно в тех случаях, когда это осуществимо. (Источник: ИСО 14031)

**Показатель экологической эффективности** — конкретная форма представления информации об экологической эффективности организации. (Источник: ИСО 14031)

**Экологическая задача** — детализированное требование, при возможности, выраженное количественно, применимое к организации или к ее частям и вытекающее из экологических целей. (Источник: ИСО 14031)

**Схема экологического управления и аудита Европейского Союза (EMAS)** — полный перечень стандартов экологического управления, разработанных Европейской Комиссией; охватывает системы экологического управления, аудит, оценку эффективности, маркировку, прогноз жизненного цикла и стандарты на продукцию. EMAS может стать альтернативой или дополнением к ИСО 14000.

**Экологическое хозяйствование** — центральное правительство некоторых стран наряду с региональным правительством предприняли сознательное усилие «озеленить» свою работу, чтобы внести вклад в национальную стратегию, а также создать стимул для предприятий и частных лиц следовать примеру правительства. Инициатива направлена на вопросы сохранения энергии, включая ту, что задействована при строительстве правительственных зданий, и уменьшения отходов.

**Учет экологических аспектов правительством, «озеленение правительства»** — инициативы, гарантирующие, что экологические проблемы будут рассматриваться в широких масштабах. Например, государственные органы должны проводить оценку дорожных строительных проектов с точки зрения окружающей среды.

**Стандарт ИСО 14000** — полный перечень стандартов, устанавливающих требования к системам экологического управления и разработанных Международной организацией по стандартизации. Он охватывает системы экологического управления, аудит, оценку эффективности, маркировку, оценку жизненного цикла и производственные стандарты

**Киотский протокол** — протокол, подписанный 166 странами мира, согласно которому страны приняли на себя обязательства по подготовке национальных программ по ограничению выбросов газов, вызывающих парниковый эффект.

**Расчет затрат по жизненному циклу** — попытки охватить все затраты, связанные с обеспечением продукта, включая затраты на обслуживание и затраты на ликвидацию отходов. Для некоторых операций, например производственных процессов, значительно загрязняющих окружающую среду, прояснение вопроса о расходах может оказать существенное влияние на решение о продолжении этого процесса.

**Местная повестка дня на XXI век** — глава 28 Повестки дня на XXI век учитывает то, что причины многих проблем и их решения кроются в характере местных условий. Была поставлена цель, что к 1996 году большинство местных органов управления должны будут проводить совещательные процедуры для того, чтобы достичь согласия в «Местной Повестке дня на XXI век», и, тем самым, способствовать реализации государственной стратегии устойчивого развития

**Анализ множества факторов** — метод, включающий в себя социальные, экономические и экологические аспекты для дальнейшего планирования. Этот метод рассматривает различные аспекты проблем отдельно и параллельно вместо того, чтобы экономические, социальные и экологические затраты и выгоды отражать в едином денежном выражении. (Источник: Специальный уполномоченный по вопросам окружающей среды и устойчивого развития, Канада)

**Учет природных ресурсов** — это объединение в пределах системы показателей учета данных, касающихся природных ресурсов, весь акцент делается на статьях балансового отчета, данных о начальных и конечных запасах различных природных ресурсов и движении средств, которые увеличивают и сокращают значения балансовых позиций.

**Критерии и показатели эффективности** — справедливые, измеримые и поддающиеся количественному выражению показатели, с помощью которых органы государственного управления и власти могут оценивать прогресс в области достижения целей устойчивого развития. В некоторых документах под термином «критерии» понимаются прямые показатели, в то время как «показатели» — это косвенные показатели. Однако в этом документе мы используем определение «показатели» для описания обоих понятий.

**Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию** — в данной Декларации 27 принципов. 105 стран ратифицировали соглашение по ним, которое явилось предпосылкой для достижения устойчивого развития.

**Анализ рентабельности социальных расходов** — стандартный метод сравнения расходов и доходов (рентабельности), выраженных в денежной форме в рамках предлагаемого проекта. Себестоимость и прибыль приводятся к показателям базового года и чаще всего выражаются в виде чистой дисконтированной стоимости или отношения расходов к доходам

**Комплексная экологическая оценка** — систематический, упреждающий процесс оценки экологических последствий политики, плана или предложений по программе, обеспечивающий надлежащий учет таких последствий и их рассмотрение на самом раннем соответствующем этапе принятия решений наравне с экономическими и социальными вопросами. (Источник: Международное исследование эффективности комплексной экологической оценки, 1995 г.)

**Устойчивое развитие** — развитие, которое позволяет удовлетворить потребности настоящего поколения, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. (Источник: Закон о Генеральном аудиторе Канады/ доклад комиссии Брундтланд)

**Устойчивая контрольная величина** — с научной точки зрения, определенный и общепринятый порог, превышение которого обозначает, что прогресс в соответствующей области неустойчив. Например, уровень вылова рыбы выше нормы, что мешает восстановлению запасов.

**Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК)** — привела к подписанию Киотского протокола, согласно которому 166 стран приняли на себя обязательства по подготовке национальных программ по ограничению выбросов газов, вызывающих парниковый эффект.