**Законопроект «Об экологическом аудите…»**

**Краткое описание проблемы**

Анализ данных ежегодных государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации показывает, что несмотря на принимаемые меры и отдельные улучшения, антропогенная нагрузка на окружающую среду на протяжении последних лет продолжает увеличиваться и в местах проживания большей части населения страны сохраняется неблагоприятное качество окружающей среды, прежде всего атмосферного воздуха и поверхностных вод. При этом существенный вклад в загрязнение окружающей среды вносят хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность с превышением нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, а также допускающие причинение вреда, окружающей среде, в том числе вследствие радиационного загрязнения. Устанавливаемые в таких случаях лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ часто из года в год продлеваются, а планы снижения выбросов и сбросов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов не выполняются или не приносят ожидаемого результата. Серьезным источником негативного воздействия на окружающую среду являются хозяйствующие субъекты, допускающие причинение вреда окружающей среде, в том числе вследствие радиационного загрязнения. Часто причиненный окружающей среде вред хозяйствующими субъектами не возмещается или возмещается не в полном объеме. При этом в настоящее время практически не используется такой международно признанный механизм оценки хозяйственной и иной деятельности на соответствие требованиям в области охраны окружающей среды как экологический аудит. Правовые основы регулирования экологической аудиторской деятельности в Российской Федерации в настоящее время не определены. Образовавшийся правовой вакуум в данной сфере деятельности не позволяет использовать результаты проведения экологического аудита в системе государственного управления в области охраны окружающей среды (как для поощрения проведения хозяйствующими субъектами экологического аудита, так и для использования результата экологического аудита в природоохранных целях), а также не позволяет обеспечивать высокое качество оказываемых услуг и контроль за организациями и физическими лицами, осуществляющими экологическую аудиторскую деятельность.

**Круг лиц**

* Юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие негативное воздействие на окружающую ...

**Краткое изложение целей регулирования**

Целями правового регулирования экологического аудита являются: предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду, ликвидация последствий такого воздействия; создание рынка высококачественных услуг в сфере экологического аудита; гармонизация российского законодательства с актами ОЭСР (в части обращения с отходами).

**Срок переходного периода (в календарных днях)**

730

**Общая характеристика соответствующих общественных отношений**

На сегодняшний день в России существуют саморегулируемые аудиторские организации, оказывающие услуги по проведению экологического аудита. В их числе: Некоммерческое партнерство «Экологическое международное аудиторское сообщество», реестр членов которой насчитывает 33 экологические аудиторские организации и 460 экологических аудиторов; Некоммерческое партнерство «Экологическая аудиторская палата», объединяющая 27 экологических аудиторских организации и 367 экологических аудиторов; Национальная экологическая аудиторская палата, включающая в себя 52 экологические аудиторские организации и 690 экологических аудиторов. При этом, порядка 2500 экологических организаций, численность работников которых составляет около 30 000 человек, потенциально являются участниками экологической аудиторской деятельности. Количество обученных экологических аудиторов - около 3000 человек. Однако многие из них работают экологами на больших предприятиях, то есть практически не будут выполнять внешний экологический аудит. Требования к экологическим аудиторам, их квалификации, к экологическим аудиторским организациям, индивидуальным экологическим аудиторам, ответственность за качество проведения экологического аудита и достоверность заключения экологического аудита законодательно не определены. Данные, полученные в результате проведения экологического аудита, важны для обеспечения всестороннего обоснования управленческих решений в сфере охраны и рационального использования природных ресурсов, повышения качества окружающей среды и экологической безопасности экономического развития. Вместе с тем, сложившиеся гражданско-правовые отношения в области экологического аудита «хозяйствующий субъект – экологический аудитор, экологическая аудиторская организация», не связанные с взаимодействием хозяйствующего субъекта с государством, не позволяют рассматривать экологический аудит как элемент перехода на экологически эффективное управление в области охраны окружающей среды. Федеральным законом от 30.12.2008 №307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» определяющим правовые основы регулирования аудиторской деятельности, под аудитом понимается, независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности, что не относится к предмету экологического аудита, под которым в статье 1 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» понимается независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности, не связанная с оценкой достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, предусмотренной Федеральным законом «О бухгалтерском учете».

**Электронный адрес для отправки своих предложений**

chizhova@mnr.gov.ru

**Контактный телефон ответственного лица**

(499) 254-37-21

Сводка предложений по итогам публичного обсуждения уведомления о подготовке нормативного правового акта «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности»

ID проекта:   **00/03-22636/01-15/7-13-4**

Ссылка на проект:   <http://regulation.gov.ru/project/22636.html?point=view_passport&stage=1&stage_id=7620>

Дата проведения публичного обсуждения:   **2015-01-28 - 2015-02-12**

Количество экспертов, участвовавших в обсуждении:   **2**

Отчет сгенерирован:   **18.02.2015 в 10:20**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Участник обсуждения** | **Вопрос для обсуждения** | **Позиция участника обсуждения** | **Результат рассмотрения позиции разработчиком позиций участников обсуждения** | **Комментарии разработчика** |
| 1 | Сердюков Виталий Александрович | На решение какой проблемы, на Ваш взгляд, направлен разрабатываемый проект нормативного правового акта? Актуальна ли данная проблема сегодня? | Объективных свидетельств недостаточного развития ЭА и низкого качества этих услуг в РФ разработчики не приводят, видимо потому, что их не существует. В то же время сравнение количества финансовых и экологических аудиторов указывает на достаточное развитие экоадиторской деятельности в РФ. По данным Минфина (ОСНОВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РЫНКА АУДИТОРСКИХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2013 Г.) на 31.12.2013 в РФ было 5,5 тыс. юр.и физ.лиц, имеющих право на осуществление финансовой аудиторской деятельности. По данным Минприроды количество экоаудиторских организаций и индивидуальных экоаудиторов в РФ составляет около 6 тыс.ед. Проблема недостаточного развития экоаудиторской деятельности в РФ представляется абсолютно неактуальной. Разработчики бездоказательно преувеличивают потенциальное место и роль ЭА в ряду мер государственного природоохранного регулирования. Как правило, ЭА используется как инструмент повышения доверия к статистической и добровольной открытой экологической отчетности и повышения эффективности систем управления природопользованием компаний, по аналогии с финансовым аудитом. В законодательстве ЕС цели и место экоаудиторской деятельности установлена в «Regulation (EEC) No 761/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 allowing voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS)». При этом подчеркивается добровольный характер применения этого документа, в том числе и в части экоаудита. Говорить о возможности решения каких-либо природоохранных проблем с помощью развития ЭА оснований нет. Заявление разработчиков об обратном ничем не обосновано, бездоказательно. | Не учтено | Обращаем внимание, что первостепенной целью законопроекта является предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду, а также ликвидация последствий такого воздействия путем проведения экологического аудита. Законопроектом устанавливается, что экологическую аудиторскую деятельность вправе осуществлять экологические аудиторские организации, индивидуальные экологические аудиторы, имеющие лицензию на осуществление экологической аудиторской деятельности, то есть профессионалы в своей области, имеющие профессиональное образование, опыт работы в данной сфере, позволяющий определить все экологические аспекты деятельности предприятия, способствуя руководству предприятия в правильном и экономном распределении денежных средств по статьям расходов, повышая тем самым эффективность производственного процесса. Таким образом, экологический аудит направлен на снижение экологического риска хозяйственной деятельности предприятия и издержек, связанных с данной деятельностью. В настоящее время роль и место экологического аудита в системе государственного управления в области охраны окружающей среды законодательно не установлены, что влечет неуправляемое его развитие в системе природоохранных услуг и не способствует решению государственных природоохранных задач, достижению положительного экологического эффекта в деятельности предприятий, так как заключение экологического аудита не имеет юридической силы, не является инструментом для получения определенных стимулов к его проведению, как в международной практике. Законопроектом устанавливаются случаи обязательного экологического аудита, связанные с негативным воздействием на окружающую среду и стимулы к проведению добровольного экологического аудита. Действительно, в настоящее время уже существуют организации, которые проводят экологический аудит. Однако отсутствуют правила осуществления экологической аудиторской деятельности, что влечет неуправляемое развитие такой деятельности в системе природоохранных услуг. Такое развитие не обеспечивает решение природоохранных государственных задач и достижение положительного экологического эффекта в деятельности предприятий. Рынок экологических услуг развивается стихийно и не имеет достаточных критериев для оценки качества выполняемых услуг. Вводимая законопроектом модель регулирования деятельности по проведению экологического аудита позволит обеспечить контроль качества проведения экологического аудита. |
| 2 | Сердюков Виталий Александрович | Насколько цель предлагаемого регулирования соотносится с проблемой, на решение которой оно направлено? В какой степени, на Ваш взгляд, принятие нормативного правового акта позволит достигнуть поставленной цели? | Поскольку реальной проблемы недостаточного развития ЭА нет, то и реальная необходимость в дополнительном гос. регулировании этой коммерческой деятельности отсутствует. В условиях, когда руководители государства говорят о необходимости снижения давления на бизнес, разработчики (уже в который раз! минимум - в третий) вновь пытаются ввести избыточное регулирование еще одного вида коммерческой деятельности. | Не учтено | Анализ данных ежегодных государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации показывает, что несмотря на принимаемые меры и отдельные улучшения, антропогенная нагрузка на окружающую среду на протяжении последних лет продолжает увеличиваться и в местах проживания большей части населения страны сохраняется неблагоприятное качество окружающей среды, прежде всего атмосферного воздуха и поверхностных вод. При этом существенный вклад в загрязнение окружающей среды вносят хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность с превышением нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, а также допускающие причинение вреда, окружающей среде, в том числе вследствие радиационного загрязнения. Устанавливаемые в таких случаях лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ часто из года в год продлеваются, а планы снижения выбросов и сбросов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов не выполняются или не приносят ожидаемого результата. Серьезным источником негативного воздействия на окружающую среду являются хозяйствующие субъекты, допускающие причинение вреда окружающей среде, в том числе вследствие радиационного загрязнения. Часто причиненный окружающей среде вред хозяйствующими субъектами не возмещается или возмещается не в полном объеме. В настоящее время законодательством Российской Федерации предусмотрены различные виды ответственности за нарушение природоохранного законодательства. Однако, наказание за совершенное правонарушение не всегда адекватно ущербу, наносимому им окружающей среде. Штрафы, которые предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях, крайне незначительны и не могут стимулировать промышленные предприятия внедрять дорогие современные технологии и проводить экологический аудит. закреплены в законопроекте не с целью создания рынка для экологических аудиторских организаций, а определены в соответствии с существующими проблемами в данных сферах деятельности только для тех предприятий, которые причиняют значительный вред окружающей среде, оказывают на нее значительное негативное воздействие. Экологический аудит позволит проводить независимую оценку природоохранной деятельности организаций, выявлять факты и причины нарушений законодательства в области охраны окружающей среды предприятиями, предотвращать наложение штрафных санкций. |
| 3 | Сердюков Виталий Александрович | Является ли предлагаемое регулирование оптимальным способом решения проблемы? Существуют ли иные способы? Если да, укажите те из них, которые, по Вашему мнению, были бы менее затратны для участников общественных отношений и (или) более эффективны? | Непонятно почему это регулирование необходимо вводить именно федеральным законом. Формой регулирования, соответствующей значимости проблемы, мог бы стать приказ Минприроды, поскольку ЭА будет решать задачи именно этого министерства. | Не учтено | Законопроект разработан в целях реализации положений Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326, подпункта «б» пункта 2 Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р, а также пункта 112 плана мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011 - 2013 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 2331-р. |
| 4 | Сердюков Виталий Александрович | С какими рисками и негативными последствиями для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, на Ваш взгляд, может быть связано принятие разрабатываемого проекта нормативного правового акта? | Судя по предыдущим версиям этого ФЗ, принятие закона может нанести реальный ущерб как аудиторским организациям (за счет введения многочисленных ограничений: лицензирование, аттестация аудиторов и т.п.), так и прочим хозяйствующим субъектам (за счет введения института обязательных ЭА). Основной целью предыдущих версий было создание гарантированного рынка для экоаудиторских компаний за счет введения обязательных ЭА и перекладывания части полномочий гос.органов на коммерческие организации. Это создаст чрезвычайно благоприятную почву для коррупционных схем. | Не учтено | Проведение обязательного экологического аудита юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, позволит снизить риски причинения вреда окружающей среде предприятий, обеспечить эффективность природоохранных мероприятий, а также повысить инвестиционную привлекательность предприятия. Тем самым, процедура проведения экологического аудита сократит расходы аудируемых субъектов на ликвидацию вреда, нанесенного окружающей среде в результате негативного воздействия на неё, позволит минимизировать штрафы предприятия за нарушение природоохранного законодательства, снизить платежи за негативное воздействие на окружающую среду. Кроме того, примерная стоимость проведения одного экологического аудита по сведениям, представленным существующими саморегулируемыми организациями экологических аудиторов, - от 50 000 до 100 000 рублей для малых и средних предприятий; от 100 000 до 500 000 рублей - для крупных предприятий, что по сравнению с 400 млн. ущербом, причиненным субъектами хозяйственной и иной деятельности в 2012 году окружающей среде (по данным Росприроднадзора), является значительно меньшей суммой. |
| 5 | Сердюков Виталий Александрович | Ваше общее мнение о данном проекте нормативного правового акта | В разработке и принятии данного НПА нет необходимости, а его принятие будет способствовать развитию коррупции. | Не учтено | В настоящее время в Российской Федерации утвержден национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 19011-2012 «Руководящие указания по аудиту систем менеджмента». Однако, международные экологические стандарты (как и национальные) являются добровольными и не заменяют законодательных требований. В абзаце 32 статьи 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» дано определение экологического аудита, под которым понимается независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности. Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» определены правовые основы регулирования аудиторской деятельности. Согласно статье 1 указанного Федерального закона аудитом является независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности, что не относится к предмету экологического аудита. Изложенное выше свидетельствует об отсутствии единой государственной политики в данной области, единых требований к процедуре проведения экологического аудита, единого подхода к определению содержания и сущности экологического аудита как особого вида предпринимательской деятельности по оказанию природоохранных услуг, место и роль заключения, выдаваемого по результатам экологического аудита, в системе природоохранных мероприятий не определены. |
| 6 | Малиновский Дмитрий Анатольевич | На решение какой проблемы, на Ваш взгляд, направлен разрабатываемый проект нормативного правового акта? Актуальна ли данная проблема сегодня? | Проект достаточно хорошо проработан и его принятие позволит установить основы правового регулирования при проведении экологического аудита на добровольной и обязательной основе. | Учтено |  |
| 7 | Малиновский Дмитрий Анатольевич | Насколько цель предлагаемого регулирования соотносится с проблемой, на решение которой оно направлено? В какой степени, на Ваш взгляд, принятие нормативного правового акта позволит достигнуть поставленной цели? | Проект направлен на решение проблемы по эффективному экологическому управлению предприятием, снизить негативный эффект от его деятельности на окружающую среду. | Учтено |  |
| 8 | Малиновский Дмитрий Анатольевич | Является ли предлагаемое регулирование оптимальным способом решения проблемы? Существуют ли иные способы? Если да, укажите те из них, которые, по Вашему мнению, были бы менее затратны для участников общественных отношений и (или) более эффективны? | В статье 7 Проекта установлены требования к заключению экологического аудита. Представляется, что заключение экологического аудита в зависимости от мнения экологической аудиторской организации, индивидуального экологического аудитора о соответствии объекта экологического аудита требованиям в области охраны окружающей среды может быть как положительным, так и отрицательным. В связи с этим целесообразно определить в статье 7 Проекта сведения, которые должны содержаться в положительном и отрицательном заключении. В частности, в отрицательном заключении должны содержаться рекомендации эксперта по устранению выявленных нарушений и мероприятиях, которые потребуются для достижения положительных результатов. Пункт 5 статьи 7 Проекта необходимо дополнить после слова «организацией» словами «, индивидуальным экологическим аудитором», поскольку экологический аудит в соответствии с положениями Проекта  может осуществляться как экологической аудиторской организацией, так и индивидуальным экологическим аудитором. Также и в статье 9 Проекта необходимо название статьи после слова «организациями» дополнить словами «индивидуальными экологическими аудиторами». | Не учтено | Обращаем внимание, законопроектом не вводится термин «положительное или отрицательное» заключение экологического аудита. Согласно статье 1 законопроекта экологический аудит – независимая, документированная оценка соответствия объектов экологического аудита требованиям в области охраны окружающей среды. Таким образом, заключение экологического аудита - мнение экологической аудиторской организации, индивидуального экологического аудитора о соответствии объекта экологического аудита требованиям в области охраны окружающей среды: соответствует требованиям в области охраны окружающей среды или нет. Частью 2 статьи 7 законопроекта установлено, какие именно сведения должны содержаться в заключении экологического аудита, в частности, пункт 8 части 2 статьи 7 законопроекта предусматривает описание выявленных несоответствий (при наличии). Заказчик экологического аудита сам принимает решение направлять или нет в уполномоченный на осуществление государственного экологического надзора федеральный орган исполнительной власти заключение экологического аудита с выявленными несоответствиями либо устранить их. Пункт 5 статьи 7 законопроекта, статью 9 законопроекта нет необходимости дополнять словами «, индивидуальным экологическим аудитором», так как частью 2 статьи 2 законопроекта установлено, что положения настоящего Федерального закона, регулирующие деятельность экологических аудиторских организаций, применяются также к индивидуальным экологическим аудиторам, если иное не предусмотрено в тексте настоящего Федерального закона. |
| 9 | Малиновский Дмитрий Анатольевич | С какими рисками и негативными последствиями для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, на Ваш взгляд, может быть связано принятие разрабатываемого проекта нормативного правового акта? | Негативные последствия для инвестиционной деятельности не обнаружены. | Учтено |  |
| 10 | Малиновский Дмитрий Анатольевич | Ваше общее мнение о данном проекте нормативного правового акта | В целом Проект может быть поддержан. |  |  |