**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**к проекту федерального закона «Об экологическом аудите
и экологической аудиторской деятельности»**

Проект федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности» (далее – законопроект) разработан Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации
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.

Развитие законодательной базы в области экологического аудита предусмотрено в Классификаторе правовых актов под кодовым номером 110.010.100, введенном в действие указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, развитие экологического бизнеса является одним из направлений обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека, которое включает в себя конкурентоспособный бизнес в области экологического консалтинга. Роль государства состоит в формировании правил осуществления экологического аудита, создании условий для широкого внедрения экологического менеджмента, повышения информационной открытости промышленных предприятий в части их воздействия на окружающую среду и предпринимаемых мер по снижению негативного воздействия, организации мониторинга динамики экологических показателей экономики.

В соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р, содействие развитию экологического аудита, предпринимательству в сфере охраны окружающей среды определено в качестве необходимого элемента развития экономических и финансовых механизмов, являющихся средствами реализации государственной политики в области экологии.

Важным направлением реализации стратегии устойчивого развития России, направленной на сбалансированное решение социально-экономических задач на перспективу и сохранение благоприятного качества окружающей среды, является применение экологического аудита как инструмента обеспечения благоприятного экологического климата. Данное обстоятельство связано с необходимостью интеграции России в систему мировой экономики и международной экологической безопасности, а также с усилением требований законодательства в области охраны окружающей среды.

В контексте присоединения Российской Федерации к Организации экономического сотрудничества и развития (далее - ОЭСР) планы деятельности Правительства Российской Федерации предусматривают гармонизацию российского законодательства и законодательства стран-членов ОЭСР. В частности в отношении обращения с отходами рекомендациями ОЭСР предусмотрено введение странами-членами ОЭСР обязательного периодического экологического аудита в отношении деятельности по переработке отходов (Рекомендации ОЭСР от 9 июня 2004 г. С(2004)100).

Развитие системы экологического аудита применительно к организациям всех форм собственности, осуществляющим хозяйственную деятельность в топливно-энергетическом комплексе, определено одним из главных стратегических ориентиров Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.

В настоящее время роль и место экологического аудита в системе государственного управления в области охраны окружающей среды законодательно не установлены.

Вместе с тем, в России наметился подъем промышленного производства и роста благосостояния населения страны. Однако улучшения состояния окружающей среды не происходит.

Это обусловлено, прежде всего, использованием на многих предприятиях физически и морально устаревшего оборудования, применением экологически «грязных» технологий, недостаточным вниманием к природоохранным проблемам со стороны руководства предприятий и организаций, а также отсутствием у многих из них реальных возможностей самостоятельно решать указанные проблемы.

Основными экологическими проблемами по-прежнему являются:

загрязнение атмосферного воздуха;

загрязнение водных объектов;

загрязнение почв;

возрастающее количество образования отходов производства и потребления;

Многие из перечисленных современных экологических проблем связаны с отсутствием эффективного экологического управления
на конкретном хозяйствующем субъекте. Одним из элементов экологического управления является экологический аудит.

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.

Однако достоверность результатов проведения экологического аудита, качество проведения экологического аудита зависят от наличия правовых актов, регламентирующих эту деятельность.

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 33 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.

Кроме того, в настоящее время экологический аудит проводится
на добровольной основе по инициативе хозяйствующих субъектов и исключительно в их интересах, и может быть связан с сокрытием имеющихся нарушений природоохранных требований от органов государственной власти и общества, а не с объективной оценкой деятельности предприятия. Ответственность за результаты проведения экологического аудита исполнитель несет только перед его заказчиком.

Одновременно, добровольное проведение хозяйствующим субъектом экологического аудита не влияет на формы и методы государственного регулирования в отношении него и негативного воздействия, оказываемого в результате осуществления им хозяйственной и иной деятельности.

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.

Законопроектом ликвидируются существующие правовые пробелы
в сфере регулирования деятельности по проведению экологического аудита.

Основными целями законопроекта определены:

предотвращение и снижение негативного воздействия хозяйственной
и иной деятельности на окружающую среду и ликвидация ее последствий;

создание рынка высококачественных услуг в сфере экологического аудита;

гармонизация законодательства Российской Федерации с актами ОЭСР
в части проведения обязательного экологического аудита.

Законопроект направлен на решение следующих задач:

закрепление случаев обязательного экологического аудита для субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, определение периодичности проведения обязательного экологического аудита;

определение механизмов, стимулирующих хозяйствующих субъектов к проведению экологического аудита, в том числе установление особенностей государственного регулирования хозяйственной деятельности в условиях готовности бизнеса к открытому экологическому диалогу;

определение организационной структуры осуществления экологической аудиторской деятельности, определение необходимых требований, обеспечивающих высокий уровень качества проведения экологического аудита.

Законопроектом вводится новое понятие экологического аудита, которое позволяет более четко определить предмет экологического аудита
и отделить экологический аудит от государственного экологического надзора. Под экологическим аудитом понимается независимая, документированная оценка соответствия объектов экологического аудита требованиям в области охраны окружающей среды.

Под объектами экологического аудита понимаются: хозяйственная и иная деятельность аудируемого лица, документы в области охраны окружающей среды, имущество, иные объекты, заявленные заказчиком добровольного экологического аудита.

Также законопроектом определяются основные понятия: экологическая аудиторская деятельность, субъекты экологического аудита, устанавливаются цели и принципы экологического аудита.

Предусмотрены два вида экологического аудита: добровольный и обязательный.

Добровольный экологический аудит проводится по инициативе субъекта хозяйственной и иной деятельности и может быть комплексным
и специальным. В целях обеспечения стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности к проведению добровольного экологического аудита заключение экологического аудита по результатам добровольного экологического аудита может использоваться заказчиком экологического аудита:

1) при проведении комплексного экологического аудита – для переноса срока проведения плановой проверки регионального государственного экологического надзора на три года;

2) при проведении экологического аудита комплексного экологического разрешения – для продления комплексного экологического разрешения в упрощенном порядке.

Необходимость проведения обязательного экологического аудита хозяйственной и иной деятельности устанавливается в следующих случаях.

1) При осуществлении деятельности по  утилизации отходов I – III классов опасности.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» утилизация отходов - это использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация).

Поскольку утилизация отходов наиболее близко по смыслу соответствует понятию «переработка отходов» и данный вид деятельности
в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ
«О лицензировании отдельных видов деятельности» подлежит лицензированию, этот вид деятельности включен в перечень случаев необходимости проведения обязательного экологического аудита, что соответствует положениям Рекомендации ОЭСР от 9 июня 2004 г.
№ С(2004)100 по экологически обоснованному обращению с отходами, которыми предусмотрено, что на объектах по переработке отходов, обладающих лицензиями / согласованиями / разрешениями должны проводиться периодические аудиты. В этом случае обязательный экологический аудит вводится с периодичностью не реже одного раза в три года в целях обеспечения периодической оценки соответствия предпринимательской деятельности по утилизации отходов I – III классов опасности природоохранным требованиям и недопущения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

2)  При реализации проекта восстановительных работ
в рамках возмещения вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды,
на основании решения суда или арбитражного суда.

В соответствии со статьей 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат
на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. На основании решения суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

При этом проверка органами государственного экологического надзора факта проведения восстановительных работ часто не объективна.

В этом случае обязательный экологический аудит вводится в целях обеспечения полноценной оценки эффективности и реальности выполнения мероприятий восстановительных работ.

3) Выполнения мероприятий специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территории.

В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона
от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» специальные экологические программы работ по реабилитации радиационно загрязненных участков территории, финансируемые за счет валютных средств, поступающих от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов на специальный счет целевого бюджетного фонда федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление использованием атомной энергии, подлежат государственной экологической экспертизе.

При этом ни подтверждение реализации программ, ни оценка их эффективности указанным федеральным законом не предусмотрена,
что может вызывать злоупотребления в данной сфере деятельности.

В этом случае обязательный экологический аудит вводится в целях обеспечения полноценной экологической оценки эффективности выполнения мероприятий специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территории.

4) При принятии решения о признании должника банкротом
и об открытии конкурсного производства и при приватизации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду I и II категории проведение экологического аудита позволит оценить имущество и документы в области охраны окружающей среды должника, имущественные комплексы, используемые для промышленного производства, подлежащие приватизации, требованиям в области в охраны окружающей среды в части наличия задолженностей по плате за негативное воздействие на окружающую среду, обязательств по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды
в результате деятельности указанного объекта.

Иных случаев необходимости проведения обязательного экологического аудита законопроект не устанавливает.

В соответствии с данными Росприроднадзора количество выданных субъектам хозяйственной и иной деятельности разрешений в пределах установленных лимитов в 2012 году составило: на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух - 134, на сбросы загрязняющих веществ
в водные объекты – 237 (из них бюджетные учреждения составляют 112); количество действующих лицензий на вид деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности – 6 825.

Заказчиками единственной действующей специальной экологической программы реабилитации радиационно загрязненных участков территории Челябинской области являются 2 субъекта хозяйственной и иной деятельности: ФГУП «Производственное объединение «Маяк» (г. Озерск)
и Правительство Челябинской области.

Число субъектов хозяйственной и иной деятельности, причиняющих вред окружающей среде, ежегодно меняется, в связи с чем, дать точную оценку количеству данных субъектов не представляется возможным.

Таким образом, под случаи обязательного экологического аудита, предусмотренные законопроектом, в настоящее время подпадают около 7 500 организаций.

При этом необходимо учитывать, что примерная стоимость проведения одного экологического аудита по сведениям, представленным существующими саморегулируемыми организациями экологических аудиторов, составляет 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. Периодичность проведения обязательного экологического аудита также устанавливается в законопроекте.

В качестве механизма обеспечения государственного регулирования экологической аудиторской деятельности законопроектом предусмотрено лицензирование экологической аудиторской деятельности уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации – Росприроднадзором.

В связи с сокращением объектов федерального государственного экологического надзора, связанным с принятием федерального закона
от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон
«Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», выделение дополнительных финансовых
и кадровых ресурсов на лицензирование Росприроднадзором данного вида деятельности не потребуется.

Принятие законопроекта будет способствовать обеспечению:

полноценной оценки эффективности и реальности выполнения планов снижения объемов негативного воздействия, декларируемых хозяйствующими субъектами;

полноценной оценки эффективности реализации восстановительных работ по возмещению вреда, причиненного окружающей среде,
и по реабилитации радиационно загрязненных участков территории;

гармонизации законодательства Российской Федерации с актами ОЭСР;

созданию эффективного сектора экономики в области природоохранных услуг.

Законопроект в полной мере соответствует приоритетным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации
и является одним из компонентов совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды.