**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Комитета РСПП по экологии и природопользованию

на проекту федерального закона «Об экологическом аудите, экологической

аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации»

1. Экологический аудит – независимая, документированная оценка соответствия объектов экологического аудита требованиям в области охраны окружающей среды. По смыслу процедура документированной оценки соответствия объектов экологического аудита требованиям законодательства в сфере охраны окружающей среды схожа с государственным экологическим надзором, который включает в себя выявление надзорными органами нарушений установленных требований в области охраны окружающей среды на объектах, на которых проектом федерального закона предлагается проводить обязательный экологический аудит. Фактически одна и та же оценка соответствия требованиям законодательства будет выполняться разными способами: в рамках надзорных действий – надзорными органами и в рамках проведения аудита – аудиторскими организациями.

Необходимо учитывать, что полномочия по осуществлению государственного надзора в сфере охраны окружающей среды возложены на Росприроднадзор. Государственный экологический надзор включает в себя те задачи, на решение которых направлен обязательный экологический аудит. Отличие будет заключаться в том, что государственный экологический надзор будет осуществляется государством за счет средств бюджета, а обязательный экологический аудит - коммерческими организациями за счет средств хозяйствующих субъектов.

По мнению Комитета, предлагаемое закрепит создание параллельной, дублирующей системы оценки соответствия деятельности хозяйствующих субъектов и документации требованиям законодательства в области охраны окружающей среды. Заложенная в законопроект модель регулирования предполагает часть полномочий государственных надзорных органов, которые должны осуществляться за счет федерального бюджета, переложить на аудиторские организации и их выполнение осуществлять за счет средств хозяйствующих субъектов. Таким образом, введение обязательного экологического аудита, предмет которого идентичен прямым функциям государственного экологического надзора, является избыточным регулированием.

Похожее сочетание формально независимых экспертных организаций и функций государственного надзора сегодня существует, например, при проведении экспертиз промышленной безопасности, и ведёт к неконтролируемому росту коррупции и административного давления на предприятия.

Обязательный экологический аудит, по мнению Комитета, мог бы проводиться по решению суда, органа следствия либо прокуратуры в тех случаях, когда необходимо получение доказательной базы в отношении предполагаемого нарушителя, либо для доказательства его невиновности. В этом случае для разрешения спора между надзорными органами и хозяйствующим субъектом необходимо привлечение независимых сторонних экспертов и организаций. При этом заказчиком аудита выступали бы не хозяйствующие субъекты, а суды, прокуратуры, органы следствия.

Что касается возможных форм добровольного экологического аудита, то он проводится сегодня хозяйствующими субъектами для выявления существенных экологических аспектов и рисков, для рационализации управления природоохранной деятельностью и уменьшения воздействия на окружающую среду с целью снижения издержек, предупреждения ущерба деловой репутации и т.д. Предмет такого аудита, аудиторская организация, стоимость работ и т.п. определяется предприятием самостоятельно, исходя из поставленных им целей и задач повышения эффективности собственной хозяйственной деятельности.

Создание новой сферы обязательных платных услуг приведет к дополнительным, избыточным расходам хозяйствующих субъектов, увеличению себестоимости производимой ими продукции или оказываемых услуг, снижению конкурентоспособности отечественной экономики и инвестиционной привлекательности.

2. Проблему предотвращения и снижения негативного воздействия на окружающую среду, ликвидации последствий такого воздействия принятие данного законопроекта не решит, поскольку для этого необходимы последовательные шаги по совершенствованию технологии, осуществление значительных инвестиций в модернизацию производства, экономические стимулы для проведения модернизации. Передача части полномочий от органов государственного надзора коммерческим структурам ничего по существу изменить не может, направлено против декларируемой цели, поскольку ведет к увеличению расходов хозяйствующих субъектов, снижению экономической эффективности и ухудшению инвестиционного климата.

3. Часть функций, полномочий, обязанностей и прав органов государственной власти при осуществлении государственного экологического надзора согласно законопроекту планируется переложить на аудиторские организации при сохранении общих объемов соответствующих расходов бюджетной системы РФ, что представляется не корректным.

В Сводном отчете указано, что бюджетная система не понесет затраты по сравнению с теми расходами, которые она уже несет. Это утверждение не соответствует действительности, поскольку увеличение расходов хозяйствующих субъектов приведет к снижению их доходов и сокращению поступлений в бюджетную систему РФ.

Например, хозяйствующие субъекты, в чьей собственности или оперативном управлении находятся объекты размещения отходов (далее – ОРО), число которых на территории РФ по данным Росприроднадзора по состоянию на 2010 год составляло 7.518 ОРО, в соответствии с законопроектом должны будут ежегодно проводить экологический аудит, стоимость которого согласно Сводному отчету должна оставлять около 300 тыс. руб. Таким образом, только затраты этой категории лиц, понуждаемых к проведению обязательно экологического аудита, составят около 2,3 млрд. руб./год.

Значительно большие общие затраты понесут хозяйствующие субъекты, понуждаемые к проведению обязательного экологического аудита по выполнению плана мероприятий по охране окружающей среды, программы повышения экологической эффективности в соответствии с графиком достижения установленных нормативов, а также по реализации деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, предусматривающих оказание государственной поддержки. Число таких хозяйствующих субъектов может исчисляться миллионами, следовательно, затраты, которые они понесут будут исчисляться сотнями миллиардов рублей.

Следует заметить, что в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 №219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» при реализации мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду хозяйствующим субъектам предоставляется право самостоятельно производить уменьшение платы за негативное воздействие на окружающую среду в пределах исчисленной платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Это право предоставлено хозяйствующим субъектам федеральным законом и является государственной поддержкой их деятельности по совершенствованию технологии. Контроль за правильной реализацией этой нормы осуществляется в рамках проведения государственного надзора, а дублирование государственного надзора проведением обязательного экологического аудита является избыточным их обременением. Проведение такого двойного контроля, либо самоустранение надзорных органов от надзорных действий и передача полномочий по осуществлению надзора за выполнением природоохранных мероприятий аудиторским организациям, противоречит требованиям законодательства и является не обоснованным.

По данным Росстата общее число зарегистрированных юридических лиц по состоянию на 01.01.2012 составляло около 4,5 млн., индивидуальных предпринимателей – более 4 миллионов. Соответственно общие избыточные расходы на проведение обязательного экологического аудита для случаев «выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды, программы повышения экологической эффективности», на которых базируется инструмент корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду, уже будут исчисляться по грубой оценке десятками миллиардов рублей в год, что, как указывалось выше, повлечет снижение дохода предприятий и, как следствие этого, снижение поступлений в бюджетную систему РФ. Таким образом, утверждение, что расходы бюджетной системы РФ отсутствуют, не соответствует реальному положению дел. Это также будет способствовать ухудшению инвестиционного климата в РФ.

4. Предусмотренные проектом нормативного правового акта обязанности, ответственность субъектов государственного регулирования, а также административные процедуры, реализуемые ответственными органами исполнительной власти, не прозрачны, поскольку по всем случаям устанавливаемого законопроектом обязательного экологического аудита отсутствует четкое и понятное регулирование отношений.

Заключения аудиторских организаций будут отражать только субъективные мнения этих организаций, поскольку отсутствуют критерии и порядок принятия решений по всем случаям обязательного экологического аудита. Отсутствие регулирования предоставляет аудиторским организациям необоснованно широкие дискреционные полномочия при подготовке аудиторских заключений. Одновременно решения государственных надзорных органов, принимаемые на основе субъективных мнений аудиторских организаций, повлекут риски ослабления государственного экологического надзора. При этом такая модель регулирования будет способствовать коррупционным проявлениям.

6. В рассматриваемом законопроекте существуют положения, которые, по мнению Комитета, необоснованно затрудняют ведение предпринимательской и иной деятельности. В пункте 1 статьи 5 законопроекта устанавливаются следующие случаи, в которых экологический аудит проводится в обязательном порядке:

(1) осуществления деятельности по обезвреживанию отходов I–III классов опасности;

(2) выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды, реализации программы повышения экологической эффективности;

(3) 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;

(4) выполнения мероприятий специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных участков территории;

(5) реализации деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, в отношении которой оказаны меры государственной поддержки;

(6) принятия решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду I и II категории;

(7) принятия решения о приватизации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду I и II категории.

Результатом проведения экологического аудита деятельности по обезвреживанию отходов I – III классов опасности должно быть заключение, содержащее мнение аудиторской организации о соответствии объекта экологического аудита требованиям в области охраны окружающей среды. Это мнение, согласно Пояснительной записке, будет стоить для малого бизнеса около 100 тыс. руб.

Необходимо также учитывать, что отсутствуют критерии и порядок подтверждения соответствия деятельности по обезвреживанию отходов I – III классов опасности требованиям законодательства в области охраны окружающей среды, более того, требования экологически безопасного обезвреживания отходов до сих пор не установлены, решения о соответствии указанной деятельности требованиям законодательства будут приниматься аудиторскими организациями на субъективной основе, что предоставляет им необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Если заключение аудиторской организации будет положено в основу принятия надзорным органом решений, то предлагаемая законопроектом конструкция регулирования является основой для коррупционных проявлений. Аналогичная ситуация складывается также в случаях проведения экологического аудита по выполнению Плана мероприятий по охране окружающей среды, Программы повышения экологической эффективности, а также реализации проекта восстановительных работ по возмещению вреда окружающей среде.

Механизм регулирования в этой сфере аналогичен вышеприведенным.

Это означает, что аудиторские организации законопроектом фактически наделяются необоснованно широкими дискреционными полномочиями или необоснованно широкими пределами усмотрения и возможностями применения исключений из общих правил при составлении аудиторского заключения.

Для случаев проведения обязательного экологического аудита, представленных в пункте 1 статьи 5 законопроекта под номерами 4, 6, 7, которые напрямую затрагивают интересы государства, связанных с приватизацией объектов, банкротства предприятий, реабилитацией радиационно загрязненных участков территории, если государство считает целесообразным опираться на мнение аудиторской организации, то оно может дополнить надзорные действия обязательным экологическим аудитом. Указанные случаи обязательного экологического аудита являются частными случаями и не касаются подавляющего числа успешно работающих компаний и не приведут к снижению их экономической эффективности.

В пункте 7 статьи 6 законопроекта устанавливается, что заключение экологического аудита по результатам добровольного экологического аудита используется:

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

(2) при проведении экологического аудита нормативов допустимого воздействия на окружающую среду – для установления таких нормативов в упрощенном порядке.

Предлагаемая в законопроекте модель регулирования добровольного экологического аудита, основанная на альянсе двух систем контроля (государственный надзор и коммерческий аудит), приведет в конечном итоге к тому, что эти системы будут тесно переплетены «на взаимно выгодных условиях».

Согласно законопроекту при получении аудиторского заключения утверждение нормативов выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, лимитов на размещение отходов, будет производиться в упрощенном порядке, т.е. государственный надзорный орган будет формально утверждать лимиты на сбросы, временно согласованные нормативы на выбросы, лимиты на размещение отходов без проверки их обоснованности или соответствия установленным требованиям. Также на основании положительного заключения по результатам проведения комплексного экологического аудита на 3 года можно переносить срок проведения плановой проверки, осуществляемой надзорным органом.

Таким образом, аудиторские организации, возможно аффилированные с надзорными органами, будут подменять государственный надзор, позволяя хозяйствующим субъектам за соответствующую плату уклоняться от него, что будет способствовать снижению эффективности государственного надзора в области охраны окружающей среды и повышению коррупциогенности системы управления.

7. В случае принятия рассматриваемого законопроекта заключение экологического аудита станет обязательным актом, сопровождающим многие виды «природоохранной» деятельности хозяйствующего субъекта (установление нормативов и лимитов на воздействие на окружающую среду, выполнение природоохранных планов и программ, осуществление мероприятий по рекультивации земель, восстановлению природных ресурсов и компенсации ущерба, нанесенного окружающей среде и др.).

Поскольку требования и нормы устанавливаются законопроектом в условиях отсутствия критериев и порядка обеспечения их соблюдения, это означает, что для правоприменителя устанавливаются дискреционные полномочия. Механизм защиты прав хозяйствующих субъектов в рамках предлагаемого регулирования отсутствует и не может быть предусмотрен. Защита прав хозяйствующих субъектов будет зависеть от субъективного мнения надзорного органа и аффилированности аудиторской организации с надзорным органом.

**Выводы**

Проект федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не поддерживается предпринимательским сообществом по следующим основаниям:

(1) законопроект направлен на построение дублирующей системы экологического контроля, функционирующей за счет средств хозяйствующих субъектов. Часть полномочий государственного экологического надзора, предлагается переложить на аудиторские организации;

(2) по всем случаям устанавливаемого законопроектом обязательного экологического аудита отсутствует четкое и прозрачное регулирование отношений. Требования и нормы устанавливаются в условиях отсутствия критериев и порядка обеспечения их соблюдения, тем самым для правоприменителя устанавливаются дискреционные полномочия;

(3) механизм защиты прав хозяйствующих субъектов в рамках предлагаемого регулирования отсутствует и не может быть предусмотрен. Защита прав хозяйствующих субъектов будет зависеть от субъективного мнения надзорного органа и аудиторской организации;

(4) создание дублирующей системы контроля на коммерческой основе приведет к дополнительным, избыточным расходам хозяйствующих субъектов, снижению эффективности государственного экологического надзора, снижению конкурентоспособности отечественной экономики и инвестиционной привлекательности;

(5) добровольный экологический аудит является разновидностью обычной хозяйственной деятельности и в дополнительном законодательном регулировании не нуждается.