

**Замечания и предложения
к проекту ФЗ «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности
и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,
направленный на согласование в федеральные органы исполнительной власти
(от 23.01.2012 №03-13-53/694)**

1. Основные замечания общего характера

1.1. В статье 3 законопроекта устанавливаются следующие случаи, в которых проводится обязательный экологический аудит:

- при осуществлении предпринимательской деятельности по использованию отходов производства и потребления;
- при установлении лимитов на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду;
- при установлении временно согласованных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;
- при подтверждении выполнения планов снижения выбросов и (или) сбросов (мероприятий по охране окружающей среды, внедрению наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов);
- при разработке, реализации проектов восстановительных работ по возмещению вреда, причиненного окружающей среде;
- при выполнении мероприятий специальных экологических программ, в том числе работ по реабилитации радиационно загрязненных участков территории;
- в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

1.2. Согласно определению, данному в законопроекте, экологический аудит – это комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной деятельности установленных требований в области охраны окружающей среды.

По смыслу процедура определения соответствия осуществляемой хозяйствующим субъектом деятельности требованиям законодательства в сфере охраны окружающей среды (далее – установленным экологическим требованиям), представляющая суть обязательного экологического аудита, аналогична государственному экологическому надзору, который включает в себя выявление надзорными органами нарушений установленных экологических требований.

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 заключается в том, что государственный экологический надзор осуществляется государством за счет средств бюджета, а обязательный экологический аудит - коммерческими организациями за счет средств хозяйствующих субъектов.

Законопроектом часть функций государственного экологического надзора, который должен осуществляться за счет федерального бюджета, предлагается переложить на аудиторские организации и выполнять эти функции за счет средств хозяйствующих субъектов.

Принятие государственным надзорным органом управленческих решений (выдаче разрешений, проведение лицензионного контроля и осуществление иных надзорных действий), вытекающих из принятых нормативных правовых актов, согласно Бюджетному кодексу РФ должны исполняться за счет соответствующего бюджета.

Возложение на коммерческие организации полномочий, исполнение которых возложено законом на государственные надзорные органы, с целью исполнением этих полномочий за счет хозяйствующих субъектов противоречит требованиям Бюджетного кодекса РФ.

Фактически законопроект направлен на установление параллельной (дублирующей) системы надзора за соблюдением установленных экологических требований.

В случае принятия данного закона налогоплательщик вынужден будет дважды платить за функционирование неэффективной государственной машины, один раз при уплате налогов и сборов, а второй раз на содержание аудиторских организаций, подменяющих собой надзорные органы, призванные осуществлять государственный надзор за выполнением установленных экологических требований.

При этом следует иметь в виду, что эти две параллельные системы надзора будут тесно переплетены, поскольку согласно законопроекту при получении аудиторского заключения утверждение нормативов выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, лимитов на размещение отходов, а также принятие решений по другим случаям, отнесенным к обязательному экологическому аудиту, будут производиться в упрощенном порядке (т.е. государственный надзорный орган будет формально утверждать лимиты на сбросы, временно согласованные нормативы на выбросы, и принимать иные решения по вышеуказанным случаям, отнесенным законопроектом к обязательному экологическому аудиту без проверки их соответствия установленным требованиям).

Другими словами, аудиторские организации, аффилированные с надзорными органами, на основе этого закона создадут оазис коррумпированности в сфере охраны окружающей среды, что повлечет увеличение себестоимости производимой отечественным производителем продукции и снижению ее конкурентоспособности.

1.3. Во втором пункте 5 (после первого пункта б) в статье 3 устанавливается, что размер выплаты денежного вознаграждения экологическим аудиторским организациям, индивидуальным экологическим аудиторам за проведение экологического аудита (в том числе обязательного) определяется договорами и не могут быть поставлены в зависимость от выполнения каких бы то ни было требований аудируемых лиц о содержании выводов, которые могут быть сделаны в результате экологического аудита.

В то же время согласно ст. 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора и условия договора определяются по усмотрению сторон. Отрицательное аудиторское заключение не отвечает интересам аудируемых лиц, что может служить причиной отказа в осуществлении оплаты этих услуг.

Это приведет к тому, что экологические аудиторские организации будут выдавать только положительные аудиторские заключения, на основании которых надзорный орган будет утверждать соответствующие разрешительные документы без проверки их соответствия установленным экологическим требованиям.

Результатом симбиоза этих параллельных систем надзора будет фактическое снижение эффективности государственного экологического надзора, который трансформируется в систему поборов с хозяйствующих субъектов (или сборов административной ренты).

1.4. Следует обратить внимание на то, что до настоящего времени не приняты нормативные правовые акты, определяющие критерии и порядок принятия решений по всем случаям, по которым законопроектом предлагается проводить обязательный экологический аудит, в том числе:

- при установлении лимитов на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду,
- при установлении временно согласованных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух,
- при подтверждении выполнения планов снижения выбросов и (или) сбросов (мероприятий по охране окружающей среды, внедрению наилучших существующих технологий и

(или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов).

Это означает, что при проведении обязательного экологического аудита аудиторские организации будут наделены законом необоснованно широкими дискреционными полномочиями или необоснованно широкими пределами усмотрения и возможностями применения исключений из общих правил при составлении аудиторского заключения, что является коррупциогенным фактором.

II. Дополнительные комментарии

2.1. Комментарии по вопросу добровольности и обязательности

В пояснительной записке к законопроекту указывается:

«Экологический аудит проводится на добровольной основе по инициативе хозяйствующих субъектов и исключительно в их интересах и зачастую связан с сокрытием имеющихся нарушений природоохранных требований от органов государственной власти и гражданского общества, а не с объективной оценкой деятельности предприятия. Ответственность за результаты такого аудита исполнитель несет только перед его заказчиком.»

О каком «сокрытии имеющихся нарушений природоохранных требований» может идти речь, если результаты аудита, добровольно проводимым хозяйствующим субъектом, не являются публичными?

Это утверждение авторов законопроекта отражает не понимание содержания аудита.

Экологический аудит проводится хозяйствующим субъектом 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.

В подавляющем большинстве случаев результаты экологического аудита не предназначены для контролирующих органов или общественности. Как их использовать – дело заказчика. Государственные надзорные органы не имеют никакого отношения к результатам этого аудита.

Основное «нововведение» законопроекта – обязательный экологический аудит.

Следует обратить внимание на несоответствие случаев проведения обязательного аудита, приводимые в пояснительной записке и в тексте законопроекта.

В пояснительной записке указано, что обязательный экологический аудит проводится в случаях:

«1) предусмотренных документами ОЭСР (периодическое обязательное экологическое аудирование деятельности по использованию отходов производства и потребления). При этом, в качестве меры, стимулирующей развитие инфраструктуры вторичного использования отходов, предусмотрена замена лицензирования такой деятельности на декларирование воздействия такой деятельности на окружающую среду в форме обязательного периодического представления результатов экологического аудита;

2) осуществления хозяйственной и иной деятельности, воздействие которой заведомо не соответствует нормативам допустимого воздействия и представляет угрозу охраняемым общественным интересам по сохранению благоприятной окружающей среды (деятельность, для осуществления которой требуются лимиты на выбросы или сбросы загрязняющих веществ). В этом случае обязательный экологический аудит вводится в целях обеспечения полноценной эколого-экономической оценки эффективности и реальности планов снижения объемов негативного воздействия, декларируемых хозяйствующими субъектами;

3) выполнения мероприятий по снижению негативного воздействия (ликвидации последствий такого воздействия) на окружающую среду за счет санкционированной госу-

дарством внешнеторговой деятельности (ликвидация радиационного ущерба за счет средств от ввоза на переработку отработавшего ядерного топлива; снижение выбросов парниковых газов с целью получения от государства и продажи иностранным субъектам экономической деятельности углеродных единиц).

Иных случаев необходимости проведения обязательного экологического аудита законопроект не устанавливает.

В части 2 статьи 3 законопроекта вводится перечень иных случаев проведения обязательного экологического аудита:

«2. Обязательный экологический аудит проводится в случаях:

- 1) осуществления предпринимательской деятельности по использованию отходов производства и потребления;
- 2) установления лимитов на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду;
- 3) установления временно согласованных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;
- 4) подтверждения выполнения планов снижения выбросов и (или) сбросов (мероприятий по охране окружающей среды, внедрению наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов);
- 5) разработки, реализации проекта восстановительных работ по возмещению вреда, причиненного окружающей среде;
- 6) выполнения мероприятий специальных экологических программ, в том числе работ по реабилитации радиационно загрязненных участков территории;
- 7) в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.»

Информация, представленная в пояснительной записке, существенно отличается от содержания законопроекта. В пояснительной записке утверждается, что законопроект не устанавливает иных случаев проведения обязательного экологического аудита, кроме указанных в пояснительной записке трех случаев, в законопроекте фактически устанавливается неограниченный перечень таких случаев, кроме того приведенные в пояснительной записке и законопроекте случаи проведения обязательного экологического аудита существенно различаются по содержанию, что представляется не корректным.

2.2. Комментарии по вопросам саморегулируемой организации (СРО)

Содержание законопроекта лишь минимально касается собственно аудиторской деятельности (частично ст.1, 3 и 4). В основном, он посвящен деятельности аудиторских организаций (ст. 5-14, 20). Однако в этом нет большого смысла, поскольку деятельность саморегулируемых организаций регулируется уже действующим законом «О саморегулируемых организациях».

Создается впечатление, что авторов законопроекта мало интересовал сам механизм регулирования правоотношений в сфере экологического аудита, а в большей степени интересовал механизм регулирования отношений, связанных с СРО.

При наличии специального федерального закона, посвященного СРО, детальная регламентация процедурных вопросов представляется избыточной в условиях, когда отсутствуют критерии и порядок принятия решений по всем случаям, по которым должен проводиться обязательный экологический аудит, т.е. по всем этим случаям вообще отсутствует правовое регулирование и решение принимается на субъективной основе.

Идея СРО в представленном виде вызывает негативную реакцию. Это связано с тем, что основанная на многолетней положительной практике саморегулирования в развитых странах идея СРО в России выродилась в очередной коррупционный механизм, процветающий под лозунгом «снижения госрегулирования». Нет необходимости в дальнейшем деталь-

ном анализе опыта функционирования СРО, негативные последствия которого хорошо известны и информацию о них можно найти в СМИ применительно к СРО в сфере строительства.

2.3. Комментарии по вопросу подмены государственного экологического надзора экологическим аудитом

В статье 1 законопроекта (п.4) утверждается, что экологическая аудиторская деятельность не подменяет государственный экологический надзор (контроль). Это положение не соответствует содержанию законопроекта.

С принятием закона заключение экологического аудита станет обязательным актом, сопровождающим подавляющее большинство видов «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).

Таким образом, часть функций государственных органов (в частности, функции надзора за исполнением экологических требований законодательства) фактически будет выполняться в рамках экологического аудита за плату (за средства хозяйствующего субъекта), особенно если учесть, что информация о результатах экологического аудита будет передаваться в государственные надзорные органы.

По сути, заключение экологического аудита, переданное в органы государственного надзора, станет фискальным документом и позволит включать результаты аудита в отчетность о результатах государственного экологического надзора/контроля. Не исключено, что на основе аудиторского заключения в дальнейшем будут накладываться штрафные санкции.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Законопроект направлен на построение на коммерческой основе параллельной системы экологического надзора, аффилированной с органами, осуществляющими государственный экологический надзор, целью которой является создание системы извлечения административной ренты.

2. Отсутствие нормативно-правового регулирования процедур, отнесенных законопроектом к обязательному экологическому аудиту, является основой для высокой коррупционности в сфере регулирования, а также к снижению эффективности государственного экологического надзора.

3. Нормы, устанавливающие требования, касающиеся обязательного экологического аудита, подлежат исключению из законопроекта.