

## ОБСУЖДАЕМ ПРОЕКТ ФЗ «ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ АУДИТЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

С полным текстом ФЗ «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», пояснительной запиской к нему можно ознакомиться на портале «[regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)». По существующим правилам каждый законопроект должен находиться на этом портале в течение 60 дней с целью ознакомления общественности и проведения всестороннего обсуждения. Данный законопроект был размещен 25 июля 2013 года и, соответственно, до 25 сентября 2013 г. любой желающий сможет прислать свои замечания, предложения.

Предлагаем обсудить данный законопроект на страницах журнала «ЭВР», чтобы лучше понять, насколько он важен для нашего общества, потому что он касается всех предприятий, организаций, учреждений, он касается каждого из нас, касается природной среды, в которой мы находимся. Но при всей очевидной важности этого закона, у него есть союзники – это те, кому не безразлично личное здоровье, здоровье близких; кому не безразлично – сколько еще сможет просуществовать вообще жизнь на Земле. И есть противники – это те, кто хочет «коротких» денег сегодня и сейчас любыми средствами, способами, за счет кого угодно (они забывают, что к ним относятся и они сами, их близкие); те, кто не хочет задуматься о своем же, но завтрашнем дне, считая, что сегодня он получит столько денег, что завтра просто купит все, не задумываясь над тем, что то, желаемое, убьет и его тоже. Но это все лирика, хотя и близкая к реальности, а потому чтобы лучше понять, каким должен быть этот закон в окончательном виде, ждем ваши замечания, предложения, возражения на редакционную почту по адресу [ecovest@ecovestnik.ru](mailto:ecovest@ecovestnik.ru)



И.Г. Орлова

Итак, «Экологический аудит – независимая, комплексная, документированная оценка соответствия документов и (или) проектов документов в области охраны окружающей среды аудируемого лица требованиям нормативных документов и международных стандартов в области охраны окружающей среды и

осуществляемой аудируемым лицом хозяйственной и иной деятельности, а также подготовка рекомендаций по устранению выявленных недостатков. Для целей настоящего Федерального закона под документами<sup>1</sup> в области охраны окружающей среды аудируемого лица понимаются документы (или) документация, пред-

усмотренные законодательством в области охраны окружающей среды». (ст.1, п.2) То есть, фактически, сам экологический аудит касается только документов предприятия, которые предписано иметь экологическим законодательством. Аудитор-эколог, проведя экологический аудит, должен ответить на три вопроса – имеется

Ирина Георгиевна Орлова, к.х.н., генеральный директор, саморегулируемая организация НП «Экологическое Международное Аудиторское Сообщество» (НП «ЭМАС»)

<sup>1</sup> Обратим внимание на то, что пока в российском законодательстве нет понятия «документы в области охраны окружающей среды». Данное определение узаконивает это понятие. Останется только в стандартах экологической аудиторской деятельности утвердить список таких документов. Но это уже не вопрос данного законопроекта. Это вопрос деятельности саморегулируемых организаций в области экологического аудита.

ли на предприятии полный комплект требуемых документов, соответствуют ли эти документы экологическому законодательству и его хозяйственной деятельности. Если на все вопросы ответ «да» – все хорошо и предприятие может жить спокойно, никакая государственная инспекция ему не страшна. Если «нет», то аудитор-эколог подготавливает рекомендации по устранению выявленных недостатков в природоохранной документации. Более того, если предприятие захочет, он может помочь эти недостатки устранить. Если предприятие не хочет, то оно само может устранить выявленные недостатки. Но предприятие все равно знает – над чем ему задуматься перед приходом инспекторов Росприроднадзора.

Здесь есть еще один момент, на который мало кто обращает внимание. Сегодня, когда экологический аудит является добровольным, предприятие не может предъявить никаких претензий к аудиторам-экологам. Но после принятия закона у предприятия, для которого аудит будет обязательным или для предприятия, которое захочет поменять плановую проверку Росприроднадзора на экологический аудит, появится возможность предъявить претензии к аудиторам-экологам, если они недостаточно квалифицированно проведут экологический аудит. То есть если предприятию по вине аудиторов-экологов будет вменен штраф, оно сможет обратиться в саморегулируемую организацию, чьим членом будет являться организация, в которой работают эти аудиторы-экологи, и взыскать по суду с них сумму этого штрафа. Вопрос имущественной ответственности экологических аудиторских организаций за работу (экологический аудит, сопутствующие экологические услуги) стоит практически в каждом пункте закона.

Казалось бы, зачем предприятию подтверждать, что у него в природоохранной документации все в порядке. Ведь у каждого (или почти) предприятия есть эколог. Это его задача – заботиться об экологиче-

ской документации. Но, к сожалению, существует только 0,1% всех предприятий, где есть достаточно квалифицированные экологи. У остального количества предприятий их просто нет. Иначе не было бы необходимости обращаться к сторонним организациям за составлением проектов ПДВ, НДС, ПНО-ОЛР, расчетом платы за негативное воздействие на окружающую среду, составлением ежегодных технических отчетов и т.д. Этот вопрос обсуждается на страницах печати уже не первый год, поэтому давайте не будем останавливаться на этой стороне экологической деятельности предприятий. Отметим только, что с появлением саморегулируемых организаций в области экологического аудита должна появиться информация о наличии квалифицированных специалистов в этом виде деятельности (все-таки со временем упорядочатся реестры таких организаций, квалифицированных аудиторов-экологов). Можно (и нужно) будет просто обратиться за такими услугами в СРО и быть уверенным в квалифицированном их выполнении.

Но, видимо, именно этот вопрос больше всего тяготит те предприятия, которые не хотят показывать полностью объемы негативного воздействия на окружающую среду. Ведь они имеют сегодня «ручных» исполнителей, которых некому «поймать за руку» на обмане. Уже даже сам Росприроднадзор говорит о том, что он фиксирует одно количество отходов, выбросов и сбросов, а на самом деле загрязнение окружающей среды – в несколько раз больше. Во сколько – никто не знает. Но цифру называют – от 7 до 20 раз. С этим тезисом согласен и РСПП, у которого на сайте и стоит цифра – 20 раз<sup>2</sup>.

В п.3 ст.1 обсуждаемого проекта закона определены «основные сопутствующие экологическому аудиту услуги, включая:

1) оценку правильности расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду;

2) анализ и консультирование по вопросам:

- осуществления деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и (или) воздействием на окружающую среду;
- составления отчетности о негативном воздействии на окружающую среду;
- планирования, осуществления и оценки результатов природоохранной деятельности и мероприятий;
- организации и проведения производственного экологического контроля, составления отчетов о его результатах;
- использования, внедрения наилучших существующих технологий и снижения негативного воздействия на окружающую среду;
- разработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду;

3) определение размера вреда окружающей среде;

4) консультации по правовым вопросам, связанным с экологической аудиторской деятельностью, представление интересов доверителя в гражданском и административном судопроизводстве, в органах государственной власти и местного самоуправления;

5) экологическую сертификацию»

Все указанные услуги являются именно «сопутствующими», поскольку их выполнение начинается с проведения экологического аудита, то есть с изучения имеющейся природоохранной документации, поскольку она является основой выполнения услуг (содержит основную информацию). Безусловно, при выполнении любых из указанных выше услуг выполняется не полный экологический аудит, а только та часть, которая необходима для выполнения услуги. Например, аудитор-эколог помогает правильно рассчитать плату за негативное воздействие на атмосферный воздух. Естественно, аудиту подвергается только та документация, которая связана с воздействием на атмосферный воздух. Это совершенно очевидно.

<sup>2</sup> Интересно то, что РСПП объединяет производственные предприятия, в том числе, те, которые являются основными загрязнителями окружающей среды. Поскольку РСПП является основным противником принятия этого закона, значит РСПП «защищает» от него тех, кто не показывает «свои» негативные воздействия в полном объеме?!

**Таблица 1. Сравнительные характеристики содержания проводимых мероприятий надзорными органами и экоаудитом**

	Государственный контроль	Экологический аудит
По-существу	Проверка с целью контроля (надзора) для уверенности государства в выполнении предприятием экологического законодательства	Услуга с целью обеспечения уверенности руководства предприятия в отсутствии недостатков в выполнении экологического законодательства
Инициатор	Госорган контроля и надзора	Предприятие
Время проведения	Утвержденный план (один раз в три года)	Произвольно
Проводят	Инспектора госконтроля в области охраны окружающей среды и природопользования	Аудиторы-экологи, являющиеся работниками экологических организаций - членов СРО
Результат проведения проверки (выполнения услуги) в случае обнаружения недостатков	Предписание, штраф	Заключение (отчет, анализ), разработанные рекомендации по устранению недостатков
Реакция предприятия	Обязательная	Добровольная
Ответственность	Практически никакой (могут предписание отменить в результате судебного решения по иску предприятия)	Имущественная за заведомо ложное Заключение
Экономический показатель с точки зрения бюджета	за счет бюджетного финансирования – зарплата и командировочные инспекторов	Не касается бюджетных денег
Экономический результат для предприятия	Оплата штрафа, выполнение предписания	Оплата договора, исправление недостатков в документации

До сих пор при заключении такого договора первым пунктом плана, как правило, стоит «анализ имеющейся документации в области негативного воздействия на атмосферный воздух». Так пишут те, кто не знает, что такое «экологический аудит». Те, кто знает – и сейчас в договоре пишут «проведение экологического аудита в части документации, касающейся негативного воздействия на атмосферный воздух». То есть, принятие закона приведет только к упорядочению понятий и никак не скажется на изменении оплаты услуг. То же касается подпункта 2. Повышения стоимости этих услуг не будет, поскольку их оказывают экологические организации, которые будут и дальше это делать, но только уже будучи членами саморегулируемых организаций в области экологического аудита. Разница заключается в ответственности. Сегодня этой ответственности фактически нет,

а после принятия закона – появится. Закон предусматривает имущественную ответственность за некачественное выполнение сопутствующих экологических услуг. Подпункт 4 п.3 ст. 1 обязывает экологические организации повышать квалификацию аудиторов-экологов в области права, в том числе, гражданского, административного, уголовного. Развитие судебной системы в области охраны окружающей среды – очень актуально. Сегодня крайне мало специалистов в этой области права, экологическая полиция практически отсутствует, судебных дел по вопросам негативного воздействия на окружающую среду – почти нет (обвинения во взяточках за природопользование – это экономические преступления). Но здесь есть другая сторона – неквалифицированные в экологическом праве чиновники часто выставляют админи-

стративные штрафы таким же неквалифицированным в экологическом праве промышленникам. Часто такие штрафы не имеют правовой основы. И здесь необходимо, чтобы хоть кто-нибудь в судебных заседаниях был квалифицированным специалистом. Ими могут стать получившие дополнительное правовое образование экологи-аудиторы. Судьи смогут быть уверенными в том, что Заключение, составленное экологическими организациями, состоящими в СРО экологических аудиторов, соответствует действительности. Предприятия смогут защититься от имеющего место беспредела чиновников. «Экологическая аудиторская деятельность не подменяет государственного экологического надзора, производственного и общественного контроля в области охраны окружающей среды, осуществляемых в соответствии с законодательством Рос-

сийской Федерации.»(п.4 ст.1) Этот вопрос тоже обсуждается уже десять лет. Но, поскольку находятся еще лица (например, РСПП), которые утверждают, что экологический аудит будет подменять государственный контроль и надзор (Таблица 1), то, видимо, требуется еще раз остановиться на этом вопросе. Что касается производственного контроля, эту деятельность самого предприятия предписывает Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 67. Ответственность за выполнение лежит на самом предприятии. При необходимости предприятие может привлечь экологов-аудиторов для консультации в проведении экологического производственного контроля. Что касается общественного контроля, сегодня – это понятие существует в законе № 7-ФЗ (ст. 68), в других законодательных актах, однако методики проведения общественного контроля предприятий нет. Общественники, заметившие какие-либо недостатки в сохранении окружающей среды со стороны предприятия, могут подать заявление в прокуратуру, в судебные органы, в администрацию региона присутствия предприятия и далее – ждать реакции, добиваться проведения контрольных проверок со стороны государственных органов. Однако прецедентов проведения общественного контроля предприятий самими общественниками просто нет - законодательства нет. В ближайшее время начнут действовать общественные экологические приемные. Активисты в области защиты окружающей среды смогут подать заявление в такую общественную приемную<sup>3</sup>. Мы рассчитываем, что реакция на заявления общественников при содействии таких общественных экологических приемных будет более конструктивной. Ст.3. Обязательный экологический аудит проводится в случаях:

- 1) осуществления предпринимательской деятельности по обработке вторичного сырья;
  - 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.
- В проекте обсуждаемого закона применен термин «обработка вторичного сырья». В настоящее время этот термин присутствует в перечне ОКВЭД (37). Иных терминов и видов экономической деятельности в отношении ко вторичному сырью просто нет. Однако непосредственного указания на деятельность по обезвреживанию отходов нигде нет. Деятельность есть, а ОКВЭД – нет.<sup>4</sup> В данном законопроекте предлагается на предприятиях, обезвреживающих в процессе деятельности вторичное сырье и материалы 1,2, 3 классов опасности проводить обязательный экологический аудит. Сюда попадают предприятия, собирающие и перевозящие опасные отходы (1,2,3 класс опасности, токсичности), мусороперерабатывающие, мусоросжи-

гательные предприятия, предприятия, перерабатывающие ртутные лампы, обезвреживающие радиоактивные отходы и т.д.<sup>5</sup> Это логично, поскольку такие предприятия являются предприятиями повышенной опасности для окружающей среды. Совершенно очевидно, что они просто обязаны соблюдать экологическое законодательство, а государство и общественность должны быть уверены в этом. Подпункты 2,3 и 4 объединяют предприятия, которые в негативном воздействии на окружающую среду не укладываются в нормативные показатели качества окружающей природной среды. Понятно, что в таких случаях необходима дополнительная ответственность при разработке проектов ВСВ, ВСС, планов мероприятий по уменьшению воздействия на окружающую среду. Государство должно быть уверено, что планируемые мероприятия эффективны, что они выполняются. Такая дополнительная ответственность будет проявляться в выполнении проектов ВСВ, ВСС экологическими организациями, состоящими в СРО экологических аудиторов, что равносильно проведению дополнительного экологического аудита. Конечно, предприятия могут сами разработать проекты ВСВ, ВСС и планы мероприятий, но при этом необходимо будет провести экологический аудит, что равносильно разработке проектов и составлению планов экологическими организациями – членами СРО. Такие действия (составление специального Заключения, которое будет прилагаться к проектам) будут прописаны в стандартах СРО экологических аудиторов. Обращаем внимание, что на членов СРО будет возлагаться особая ответственность за показатели, стоящие в проектах, а также за подтверждение эффективности планов мероприятий по снижению выбросов и (или) сбросов при

<sup>3</sup> Можно посмотреть номер 8 нашего журнала за текущий год. Сообщаем, что СРО НП «ЭМАС» открывает общественную экологическую приемную в Западном округе Москвы по адресу ул. Петра Алексеева, 12. Контактная информация на сайте [www.premas.org](http://www.premas.org)  
<sup>4</sup> Этот вопрос – как определить деятельность по обезвреживанию отходов 1,2 и 3 классов опасности (токсичности) необходимо обсудить на очень серьезном уровне. Это вопрос не для данной статьи.  
<sup>5</sup> Сюда не относятся предприятия, которые перерабатывают вторичное сырье и производят из него новый продукт 4-5 класса опасности (4 класса токсичности). Полный перечень предприятий, чья деятельность попадает под обязательный экологический аудит, будет разработан.

полном их выполнении. Государственные органы экологического надзора собираются в будущем в полной мере применять имеющееся законодательство, которое говорит о том, что лимиты на сбросы и временно согласованные выбросы загрязняющих веществ будут выдаваться один раз. И исключений, которые сегодня встречаются на каждом шагу, для таких случаев не будет. Поэтому включение в качестве обязательного аудита подпунктов 2,3 и 4 ст. 3 вполне оправдано. Этот же вывод относится и к подпунктам 5 и 6. Фактически обязательный аудит должен проводиться тогда, когда ответственность за выполнение планов мероприятий в области сохранения окружающей среды очень велика, а возможность проверки выполнения таких планов со стороны госорганов очень мала. Но не надо забывать, что все саморегулируемые организации работают под надзором государственного органа исполнительной власти, уполномоченного для такого надзора. Поэтому ответственность СРО за выполняемую работу имеет очень высокий уровень.

В статье 4 речь идет о заключении по результатам экологического аудита. Такие заключения будут составляться в соответствии со стандартами, которые будут разработаны СРО экологических аудиторов и утверждены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Заведомо ложным заключением будут признаны заключения, составленные без проведения экологического аудита «на месте» или содержать явные несоответствия (противоречия). Понятно, что такие заключения, признанные судом «заведомо ложными», будут подвергаться имущественной ответственности по иску предприятия или иного заинтересованного лица. Особого обсуждения этот тезис не требует, поскольку по тому же принципу работают СРО аудиторской деятельности (финансисты).

Совершенно очевидно, что экологический аудит и сопутствующие услуги смогут проводить экологические организации, состоящие в СРО

экологического аудита. Если такая работа будет выполнена иными экологическими организациями, то Заключение или результаты услуг не будут иметь юридической силы.

В ст. 6 обсуждаемого законопроекта рассмотрены условия «независимости» экологических аудиторских организаций. И, конечно, к любым работам и услугам аудиторов-экологов применимо понятие «коммерческая тайна». Это очень важные моменты. Подлежат обсуждению условия, которые необходимо отнести к понятию «независимая организация (аудитор)», а также - что понимать под термином «коммерческая тайна». Данные вопросы будут прописаны в стандартах СРО экологического аудита. Но пока мы принимаем любые предложения.

В ст.9 обозначены требования к организациям, которые могут быть членами саморегулируемых организаций экологических аудиторов. Прежде всего, это наличие не менее трех аудиторов-экологов, имеющих соответствующее образование (высшее профессиональное в области ох или любое высшее плюс дополнительное профессиональное), общий стаж работы 3 года и не менее 2 лет - в организации, связанной с выполнением экологического аудита и экологических услуг. Очевидно, что аудитор-эколог должен хорошо знать экологическое законодательство, должен уметь квалифицированно предоставлять весь перечень экологических услуг. Поэтому совершенно понятно, что «любое» профессиональное образование здесь не применимо. Но перечислять все направления образования тоже невозможно. Обратим внимание на два вопроса. Первое - если претендент в аудиторы-экологи имеет специальное высшее образование в области охраны окружающей среды, он может сдать экзамен в Единой аттестационной комиссии и в СРО, в котором он собирается работать, получить удостоверение единого образца при условии выполнения иных требований, обозначенных в ст.10. Если у претендента образование иное, он обязан пройти курс дополнительного профессионального образования в одном из образо-

вательных центров, аккредитованных при СРО, в котором он собирается работать и затем уже сдать экзамен.

Второе - несмотря на то, что удостоверение аудитора-эколога будет бессрочным, каждый аудитор-эколог обязан повышать квалификацию практически постоянно - 120 часов за 3 года, но не менее 20 часов в год. Федеральный уполномоченный орган разработает единые требования к повышению квалификации аудиторов-экологов, которые будут записаны в стандартах (правилах), и которые будут обязаны выполнять все СРО экологического аудита.

Остальные условия членства в СРО, а также вообще функционирования СРО экологического аудита полностью соответствуют федеральному закону «О саморегулируемых организациях» (№ 315-ФЗ) и вполне сочетаются с законом «Об аудиторской деятельности» (№ 307-ФЗ). Поэтому пояснять их нет особой необходимости.

Подведем итоги. Просьба присылать свои замечания и предложения по тексту законопроекта. Особенно это касается следующих вопросов:

1. направления обязательного аудита
2. направления сопутствующих экологическому аудиту услуг (работ)
3. условия независимости экологических аудиторских организаций и аудиторов-экологов
4. что должно быть отнесено к вопросу «коммерческая тайна» в применении к выполнению экологического аудита и экологических аудиторских услуг
5. каков должен быть размер компенсационного взноса
6. какое количество экологических организаций должно быть минимальным для регистрации СРО

Предстоит обсудить статьи 17. Это очень серьезный вопрос. Поэтому обращаемся ко всем, кому не безразличен вопрос принятия данного законопроекта. Подумайте, какие еще поправки можно и нужно внести одновременно с принятием закона «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности». Ждем ваших замечаний, предложений. ■