

**Федеральное государственное бюджетное учреждение  
«Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ)**

*Центр международных финансов*

НИР 20 «Выявление, оценка и управление экологическими рисками при реализации инвестиционных проектов в Российской Федерации – текущее положение и перспективы»

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

«Система надзора и контроля за экологическими рисками в Российской Федерации»

2018 - МАРТ

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Государственный экологический надзор.....	4
2. Независимый экологический аудит .....	14
2.1. <i>Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность в области экологического аудита</i> .....	14
2.1. <i>Национальный рынок услуг в области экологического аудита</i> .....	20
Список исполнителей .....	24

## **Введение**

В настоящем исследовании представлены результаты первого этапа анализа современной отечественной практики интеграции управления экологическими рисками в процедуру принятия решения участниками инвестиционного процесса.

Данный анализ был направлен на уточнение системы государственного экологического надзора и независимого экологического аудита, поскольку предполагается, что понимание основ построения данных систем позволит выявить трансляцию государственных решений в области экологического регулирования на решения, принимаемые хозяйствующими субъектами в целом, и учет экологического фактора при принятии инвестиционных решений, в частности.

Цель аналитической записки – раскрыть основные подходы к решению первой задачи НИР, а именно уточнить направления, по которым может осуществляться воздействие на экономических субъектов в целях мотивации к анализу рисков при принятии решений о реализации инвестиционных проектов в Российской Федерации.

Задача исследования имеет комплексную формулировку и включает в себя раскрытие следующих элементов:

1. Изучение системы и направлений государственного экологического надзора;
2. Анализ состояния и степени развития независимого экологического аудита.

В процессе аналитической работы:

- 1) проанализированы основные направления государственного экологического надзора и охватываемые данным надзором виды экономической деятельности;
- 2) изучены нормативные правовые акты, регулирующие деятельность в области экологического аудита в Российской Федерации;
- 3) выделены основные направления, в рамках которых развивается национальный рынок услуг экологического аудита;
- 4) структурированы основные итоги проделанной в ходе исследования работы.

Таким образом, через описание сложившихся к настоящему времени систем государственного экологического надзора и независимого экологического аудита настоящее аналитическое исследование закладывает основы для дальнейшего изучения современной отечественной практики интеграции управления экологическими рисками в процедуру принятия решения участниками инвестиционного процесса.

## 1. Государственный экологический надзор

Государственный экологический надзор в Российской Федерации осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации №400<sup>1</sup>, выделяют 15 видов экологического надзора, регламентируемых федеральным законом №7-ФЗ<sup>2</sup>. Регулирование отношений в данной сфере основывается на принципах, подходах и требованиях, содержащихся в международных договоренностях, национальных кодексах, федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти.

В целом регулятивная среда в сфере экологического надзора сформирована. В то же время наблюдается фрагментарность экологического надзора и несбалансированность охвата надзором всех секторов экономики и видов экономической деятельности (далее – ВЭД), когда одни направления испытывают повышенное, а другие демонстрируют недостаточное регулирование. Таблица 1 ниже раскрывает данный вывод, поскольку представляет структуру направлений экологического надзора и интенсивность (количество действующих актов) регулятивной активности.

Анализ таблицы 1 показывает, что наибольшее число нормативных правовых актов принято в отношении государственного надзора в области обращения с отходами, что вызывает необходимость более пристального изучения регулирования в данной сфере.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. №400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Таблица 1 – «Матрица» государственного регулирования проведения экологического надзора в Российской Федерации  
(количество регулирующих документов)

Направления экологического регулирования	Направления экологического регулирования						
	Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	Государственный земельный надзор	Государственный надзор в области обращения с отходами	Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха	Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов	Гэкологический надзор на континентальном шельфе РФ	Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и территориальном море РФ
<b>Часть 1</b>	<a href="http://rpn.gov.ru/node/26528">http://rpn.gov.ru/node/26528</a> Законодательные акты – 6 Постановления, распоряжения Правительства РФ – 9 Нормативные правовые акты ФОИВ – 11						
Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр							
Государственный земельный надзор		<a href="http://rpn.gov.ru/node/26530">http://rpn.gov.ru/node/26530</a> Законодательные акты – 12 Постановления, распоряжения Правительства РФ – 3 Нормативные правовые акты ФОИВ - 3 пестициды, агрохимикаты <a href="http://rpn.gov.ru/node/26546">http://rpn.gov.ru/node/26546</a> Законодательные акты – 1	Контроль за платой за негативное воздействие на окружающую среду <a href="http://rpn.gov.ru/node/26549">http://rpn.gov.ru/node/26549</a> Законодательные акты – 4 Постановления, распоряжения Правительства РФ – 3 Нормативные правовые акты ФОИВ – 1			Капитальное строительство на континентальном шельфе <a href="http://rpn.gov.ru/node/26547">http://rpn.gov.ru/node/26547</a> Законодательные акты – 5 Постановления, распоряжения Правительства РФ – 1	Капитальное строительство во внутренних морских водах, в территориальном море <a href="http://rpn.gov.ru/node/26547">http://rpn.gov.ru/node/26547</a> Законодательные акты – 5 Постановления Правительства РФ – 1

Государственный надзор в области обращения с отходами			<a href="http://rpn.gov.ru/node/26531">http://rpn.gov.ru/node/26531</a> Законодательные акты – 3 Постановления, распоряжения Правительства РФ – 13 Нормативные правовые акты ФОИВ – 13 <u>Лицензионный контроль за отходами</u> <a href="http://rpn.gov.ru/node/26548">http://rpn.gov.ru/node/26548</a> Законодательные акты – 3 Постановления Правительства РФ – 6 Нормативные правовые акты ФОИВ – 10 Контроль за соблюдением правил обращения с ломом и отходами цветных металлов <a href="http://rpn.gov.ru/node/26550">http://rpn.gov.ru/node/26550</a> Законодательные акты – 1 Постановления Правительства РФ – 3 Нормативные правовые акты ФОИВ – 1		Безопасность объектов морского транспорта <a href="http://rpn.gov.ru/node/26551">http://rpn.gov.ru/node/26551</a> Постановления Правительства РФ – 1  Безопасность внутреннего водного транспорта <a href="http://rpn.gov.ru/node/26552">http://rpn.gov.ru/node/26552</a> Постановления Правительства РФ – 1  Безопасность маломерных судов <a href="http://rpn.gov.ru/node/26553">http://rpn.gov.ru/node/26553</a> Постановления Правительства РФ – 1		
---	--	--	--	--	--	--	--

Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха			<p>Контроль за платой за негативное воздействие на окружающую среду  <a href="http://rpn.gov.ru/node/26549">http://rpn.gov.ru/node/26549</a>          Законодательные акты – 4          Постановления Правительства РФ – 3          Нормативные правовые акты ФОИВ - 1</p>	<p><a href="http://rpn.gov.ru/node/26532">http://rpn.gov.ru/node/26532</a>          вещества, разрушающие озоновый слой  <a href="http://rpn.gov.ru/node/26545">http://rpn.gov.ru/node/26545</a>          Законодательные акты – 2          Постановления, распоряжения Правительства РФ – 4          Нормативные правовые акты ФОИВ – 1</p>			
Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов					<p><a href="http://rpn.gov.ru/node/26533">http://rpn.gov.ru/node/26533</a>          Законодательные акты – 5          Указы          Постановления Правительства РФ – 16          Нормативные правовые акты ФОИВ – 6</p>		
Государственный экологический надзор на континентальном шельфе РФ						<p><a href="http://rpn.gov.ru/node/26534">http://rpn.gov.ru/node/26534</a>          Законодательные акты – 4          Постановления Правительства РФ – 6          Нормативные правовые акты ФОИВ - 2</p>	

Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и территориальном море РФ			Контроль за платой за негативное воздействие на окружающую среду <a href="http://rpn.gov.ru/node/26549">http://rpn.gov.ru/node/26549</a> Законодательные акты – 4 Постановления Правительства РФ – 3 Нормативные правовые акты ФОИВ - 1				<a href="http://rpn.gov.ru/node/26535">http://rpn.gov.ru/node/26535</a> Законодательные акты – 7 Постановления, распоряжения Правительства РФ – 11 Нормативные правовые акты ФОИВ - 2
<b>Часть 2</b>	Государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне РФ	Государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал	Федеральный государственных лесной надзор (лесную охрану)	Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания	Федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов	Федеральный государственный охотничий надзор	Государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий
Государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне РФ	<a href="http://rpn.gov.ru/node/26536">http://rpn.gov.ru/node/26536</a> Законодательные акты – 5 Постановления Правительства РФ – 4						

Государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал		<a href="http://rpn.gov.ru/node/26538">http://rpn.gov.ru/node/26538</a> Законодательные акты – 6 Постановления Правительства РФ – 3 Нормативные правовые акты ФОИВ – 1					
Федеральный государственных лесной надзор (лесную охрану)			<a href="http://rpn.gov.ru/node/26539">http://rpn.gov.ru/node/26539</a> Законодательные акты – 4 Постановления Правительства РФ – 6 Нормативные правовые акты ФОИВ – 4				пожарный надзор в лесах на землях особо охраняемых природных территориях федерального значения <a href="http://rpn.gov.ru/node/26540">http://rpn.gov.ru/node/26540</a> Законодательные акты – 3 Постановления Правительства РФ – 3 Нормативные правовые акты ФОИВ – 2  семеноводство лесных растений на землях особо охраняемых территорий федерального значения <a href="http://rpn.gov.ru/node/26541">http://rpn.gov.ru/node/26541</a> Законодательные акты – 3 Постановления Правительства РФ – 2 Нормативные правовые акты ФОИВ – 2
Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их							Для природных территорий федерального значения <a href="http://rpn.gov.ru/node/26542">http://rpn.gov.ru/node/26542</a> Законодательные акты – 3 Постановления Правительства РФ – 2 Нормативные правовые акты ФОИВ – 4

Федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов							Для природных территорий федерального значения <a href="http://rpn.gov.ru/node/26544">http://rpn.gov.ru/node/26544</a> Законодательные акты – 5 Постановления Правительства РФ – 4
Федеральный государственный охотничий надзор							Для природных территорий федерального значения <a href="http://rpn.gov.ru/node/26543">http://rpn.gov.ru/node/26543</a> Законодательные акты – 5 Постановления Правительства РФ – 1 Нормативные правовые акты ФОИВ – 11
Государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий							<a href="http://rpn.gov.ru/node/26537">http://rpn.gov.ru/node/26537</a> Законодательные акты – 3 Постановления Правительства РФ – 3 Нормативные правовые акты ФОИВ – 3 природные территории федерального значения <a href="http://rpn.gov.ru/node/26539">http://rpn.gov.ru/node/26539</a>
Государственный земельный надзор							Капитальное строительство на особо охраняемых природных территориях <a href="http://rpn.gov.ru/node/26547">http://rpn.gov.ru/node/26547</a> Законодательные акты – 5 Постановления Правительства РФ – 1

Источник: составлено авторами.

Федеральный классификатор (ФККО)<sup>3</sup> дает разграничение по классам отходов в соответствии со степенью негативного воздействия на окружающую среду. Распределение регулирования видов отходов по ФККО по соответствующим ВЭД представлено в таблице 2, где зеленым цветом выделены полностью совпадаемые с видами деятельности виды отходов, а частично совпадаемые – синим цветом. Отсутствие регулирования в части управления отходами, которые можно соотнести с анализируемым видом экономической деятельности, в таблице выделено красным цветом.

Таблица 2 – Соответствие видов экономической деятельности наименованиям видов отходов

Разделы видов экономической деятельности по ОКВЭД-2018	Код отхода по ФККО	Наименование вида отхода	Класс отходов
А. Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство, рыбоводство	10000000000	Отходы сельского, лесного хозяйства, рыбоводства и рыболовства	I-V
Б. Добыча полезных ископаемых	20000000000	Отходы от добычи полезных ископаемых	III-V
С. Обрабатывающие производства	30000000000	Отходы обрабатывающих производств	III-V
Д. Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	60000000000	Отходы обеспечения электроэнергией, газом и паром	III-V
Е. Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	70000000000	Отходы при водоснабжении, водоотведении, деятельности по сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов	IV-V
Ф. Строительство	80000000000	Отходы строительства и ремонта	IV-V
Г. Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	91000000000	Отходы обслуживания и ремонта машин и оборудования	III-IV
	92000000000	Отходы обслуживания ремонта и демонтажа транспортных средств прочие	II-V
Н. Транспортировка и хранение	64000000000	Отходы транспортировки газа, производства и распределения газообразного топлива	III-IV
И. Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	73000000000	Отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве, отходы при предоставлении услуг населению	I-V
	40100000000	Отходы пищевой продукции, напитков, табачных изделий	IV-V
J. Деятельность в области информации и связи	30700000000	Отходы полиграфической деятельности и копирования носителей информации	III-IV
	48000000000	Отходы машин и прочего оборудования	II-IV
К. Деятельность финансовая и страховая	-	-	-
Л. Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	-	-	-
М. Деятельность профессиональная, научная и техническая	-	-	-
Н. Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	-	-	-

<sup>3</sup> <http://base.garant.ru/71695086/>

О. Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	-	-	-
Р. Образование	-	-	-
Q. Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	-	-	-
Р. Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	-	-	-
S. Предоставление прочих видов услуг	-	-	-
T. Деятельность домашних хозяйств как работодателей; недифференцированная деятельность домашних хозяйств	-	-	-
U. Деятельность экстерриториальных организаций и органов	-	-	-

*Источник:* составлено авторами.

Следует предположить, что отсутствие для отдельных ВЭД соответствующих им видов отходов не является свидетельством несовершенства регулирования, а лишь свидетельствует о низкой возможности причинения вреда окружающей среде.

Проведенное сопоставление также позволило выявить, что ВЭД на которые распространяется классификатор ФККО, не всегда можно однозначно связать с видом государственного экологического надзора, регламентируемого законодательством Российской Федерации. В этой связи создаются неопределенности в отношении того, какой из видов экологического надзора, регламентация которого подробно изложена в таблице 1, направлен на определение ущерба окружающей среде в обрабатывающих производствах и других ВЭД.

Таблица 3 ниже иллюстрирует выявленную неопределенность. Данные таблицы показывают сопряженность ВЭД, способных причинить вред окружающей среде, и видов экологического контроля. Красным цветом выделены ВЭД, «выпадающие» из регулирования<sup>4</sup>, зеленым – полностью попадающие под действие экологического надзора и синим – частично учитываемые в имеющихся видах экологического надзора.

Желтым цветом выделены виды государственного экологического надзора, в отношении которого не удалось установить сопряженного вида экономической деятельности.

<sup>4</sup> в контексте настоящего исследования имеются ввиду ВЭД напрямую не попадающие под воздействие утвержденного законодательством Российской Федерации того или иного вида государственного экологического надзора.

**Таблица 3 – Матрица сопряженности видов экономической деятельности и видов экологического контроля**

Разделы видов экономической деятельности по ОКВЭД-2018	Виды экологического контроля
А. Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство, рыбоводство	Государственный лесной надзор
	Федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов
	Федеральный государственный охотничий надзор
Б. Добыча полезных ископаемых	Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр
	Государственный земельный надзор
С. Обрабатывающие производства	
Д. Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха
Е. Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	Государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации
	Государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал
	Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов
	Государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации
	Государственный надзор в области обращения с отходами
Ф. Строительство	Государственный земельный надзор
Г. Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	
Н. Транспортировка и хранение	
И. Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	
Ж. Деятельность в области информации и связи	
	Государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации
	Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания
	Государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий
	Государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ

*Источник:* составлено авторами.

Подводя итоги проведенному анализу, сделаем следующие выводы:

- 1) наблюдается нарушение гармоничности и системность регламентации государственного экологического надзора;
- 2) классификаторы ОКВЭД и ФККО следует признать согласованными между собой по содержанию и по системности представленной информации;
- 3) в то же время классификаторы ОКВЭД и ФККО не в полной мере согласованы с основным законом – «Об охране окружающей среды»;
- 4) для осуществления надзора в отдельных ВЭД приходится руководствоваться несколькими видами государственного надзора и, соответственно, большим количеством документов;
- 5) наблюдаются ВЭД, которые напрямую не подлежат ни одному из видов государственного экологического надзора.

## **2. Независимый экологический аудит**

### *2.1. Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность в области экологического аудита*

Экологический аудит как новый вид аудиторских услуг получил развитие в Российской Федерации из-за необходимости решения накопившихся экологических проблем<sup>5</sup>, тормозящих экономический рост, и интеграции России в мировую экономику, особенно ввиду законодательной деятельности по приведению российской нормативной правовой базы в соответствие с нормами ОЭСР<sup>6</sup>. Он рассматривается как важный инструмент обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития российской экономики, поскольку способствует более рациональному управлению прибылью экономическим субъектом, сокращению негативного воздействия его хозяйственной деятельности на окружающую среду, а также повышению уровня конкурентоспособности выпускаемой продукции на мировом рынке и инвестиционной привлекательности бизнеса.

Значимость развития экологического аудита закреплена в ряде стратегических документов:

- Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р. Документ подчеркивает ключевую роль государства в формировании правил осуществления экологического аудита.
- Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. (далее – Основы), утвержденных

---

<sup>5</sup> Согласно данным, приведенным Президентом России В.В. Путиным на заседании Госсовета по вопросам экологического развития страны в декабре 2016 г., «по ряду направлений нагрузка на природу достигла критических значений. В итоге ежегодный экономический ущерб доходит до 6% ВВП, а с учетом последствий для здоровья людей – до 15%» (<http://www.interfax.ru/business/543341>).

<sup>6</sup> В частности, в отношении обращения с отходами рекомендациями ОЭСР предусмотрено введение странами-членами ОЭСР обязательного периодического экологического аудита в отношении деятельности по переработке отходов (из пояснительной записки к проекту ФЗ «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Президентом РФ от 30 апреля 2012 г. *Проведение экологического аудита обозначено в качестве одного из основных механизмов осуществления государственной политики в области экологического развития.* В соответствии с Планом действий по реализации Основ предусмотрена подготовка проекта федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» со сроком выполнения 2013 г. (ответственные исполнители – Минприроды России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти)<sup>7</sup>. Проект федерального закона был подготовлен. Его разработчики предполагали, что закон будет принят и вступит в силу с 1 января 2013 г., однако этого не произошло. Законопроект вызвал горячие споры.

- Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225-р. Одна из задач – содействие развитию экологического аудита действующих предприятий, предпринимательству в сфере охраны окружающей среды и добровольной сертификации.

- Энергетической стратегии России на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. №1715-р. В данном документе указано на необходимость поддержки стратегических инициатив по развитию системы экологического аудита применительно к организациям всех форм собственности, осуществляющим хозяйственную деятельность в топливно-энергетическом комплексе.

В истории формирования российской нормативно-правовой базы экологического аудита можно выделить следующие основные вехи. Начало 1990-х гг. характеризуется полным ее отсутствием. В этот период единичные предприятия в целях получения международных кредитов проводят экологический аудит. С 1993 по 1998 гг. создаются необходимые правовые и организационные предпосылки для активного развития экологического аудита. Принят ряд нормативных актов, регулирующих порядок его проведения<sup>8</sup>. Среди них – приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 11 октября 1995 г. №412 «Об экологическом аудировании», приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ от 29 декабря 1995 г. №540 «Об организации экологического аудита», приказ Минприроды России<sup>9</sup> от 18 июня 1996 г. №282 «О порядке проведения работ по лицензированию отдельных видов деятельности в

---

<sup>7</sup> План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. [Электронный ресурс] // Российская газета. Режим доступа: [https://rg.ru/pril/75/99/82/2423\\_plan.pdf](https://rg.ru/pril/75/99/82/2423_plan.pdf).

<sup>8</sup> И.Г. Иутин. Правовые основы экологического аудита: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук [Электронный ресурс] // Юридическая Россия. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1303181>.

<sup>9</sup> Министерство природных ресурсов России (Минприроды) было создано 14 августа 1996 г. на базе части Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, Комитета РФ по водному хозяйству и Комитета РФ по геологии и использованию недр.

области охраны окружающей среды», приказ Госкомэкологии РФ<sup>10</sup> от 17 февраля 1997 г. №94 «Об эксперименте по проведению экологического аудита на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области», приказ Госкомэкологии РФ от 30 марта 1998 г. №181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России», приказ Госкомэкологии РФ от 16 июля 1998 г. №436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации», приказ Госкомэкологии РФ от 16 октября 1998 г. №453 «О системе экологического аудирования». В начале XXI в. понятие «экологический аудит» впервые закрепляется на законодательном уровне.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» определяет экологический аудит как «независимую, комплексную, документированную оценку соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовку рекомендаций по улучшению такой деятельности»<sup>11</sup>.

Необходимо отметить, что в настоящее время обязанность проводить экологический аудит нормативными правовыми актами федерального уровня не установлена. Ст. 27 Федерального закона от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», предусматривавшая право государственных инспекторов по охране природы, осуществляющих контроль за охраной атмосферного воздуха, в установленном порядке вносить предложения о проведении экологического аудита объектов хозяйственной и иной деятельности, утратила силу с 1 августа 2011<sup>12</sup>. Экологический аудит проводится только на *добровольной основе по инициативе хозяйствующих субъектов и в их интересах*<sup>13</sup>.

С 1 января 2009 г. вступил в силу новый Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»<sup>14</sup>, который разграничил понятия аудиторской деятельности и аудита. Однако дефиниция аудита как «независимой проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности», содержащаяся в статье 1, четко определяет финансовую сферу регулирования этого закона. Содержание экологического аудита не сводится лишь к проверке бухгалтерского учета и

---

<sup>10</sup> Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология) был создан параллельно с Министерством природных ресурсов РФ в 1996 году. Независимо от министерства Госкомэкология являлся федеральным органом исполнительной власти. В 2000 году он был упразднен, а его функции переданы Министерству природных ресурсов России (преобразовано в Министерство природных ресурсов и экологии РФ Указом Президента РФ от 12.05.2008 №724).

<sup>11</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Справочно-правовая система «Гарант».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (с изменениями и дополнениями) // Справочно-правовая система «Гарант».

<sup>13</sup> Малиновская Н.В. Развитие экологического аудита в России [Электронный ресурс] // КиберЛенинка. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ekologicheskogo-audita-v-rossii-1>.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. №307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Подробнее см. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83311/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83311/).

финансовой (бухгалтерской) отчетности по вопросам взаимодействия общества и природы. Оно шире<sup>15</sup>. К сожалению, данный закон не внес существенной ясности относительно его применения к экологическому аудиту. В нем имеются определенные новшества, однако они касаются опять же сферы общего аудита<sup>16</sup>. Поэтому вопрос о применении норм этого федерального закона к экологическому аудиту до сих пор остается предметом для споров среди представителей научного сообщества, разделившихся на два лагеря.

Так, Ю.В. Бабина считает, что на экологический аудит могут быть распространены в качестве некой методологической основы нормы данного федерального закона.

Представители другого лагеря придерживаются противоположной точки зрения. Б.С. Пункевич, А.К. Диброва полагают, что действие закона не распространяется на экологический аудит, хотя и пишут о возможности закрепления фактически существующего положения с экологическим аудитом путем внесения поправок в этот закон. Т.В. Петрова утверждает, что мнение относительно возможности применения к отношениям в сфере экологического аудита федерального законодательства об аудиторской деятельности, т.е. о финансовом аудите, является ошибочным<sup>17</sup>.

На федеральном уровне предпринимаются попытки принять отдельный закон по экологическому аудиту, но на сегодняшний момент они безрезультатны. В Приказе Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 20 января 2015 г. №30 «Об организации нормотворческой деятельности в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» вновь определена подготовка проекта федерального закона «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 2736-р (срок представления в Правительство РФ – октябрь 2015 года; срок внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ – декабрь 2015 г.). Закон до сих пор не принят.

Одним из камней преткновения являются нормы, устанавливающие требования в отношении обязательного экологического аудита. Первоначальная версия законопроекта, опубликованная в январе 2012 г., была сырой, в результате чего вызвала жесткую критику. Одним из главных замечаний была «подмена государственного экологического надзора экологическим аудитом»<sup>18</sup>. Высказывались обоснованные опасения, что «с принятием закона заключение экологического аудита станет обязательным

---

<sup>15</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: учебник для высших учебных заведений. Специально для системы «Гарант», 2010.

<sup>16</sup> Марьин Е.В. Организационно-правовой механизм экологического аудита: монография. М.: Волтерс Клувер, 2010.

<sup>17</sup> Чхутиашвили Л.В. Перспективы развития и нормативно-правовое регулирование экологического аудита в РФ [Электронный ресурс] // NOTABENE. Режим доступа: [http://e-notabene.ru/etc/article\\_530.html](http://e-notabene.ru/etc/article_530.html).

<sup>18</sup> Замечания и предложения к проекту ФЗ «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленному на согласование в федеральные органы исполнительной власти [Электронный ресурс] // РСПП. Режим доступа: <http://media.rspp.ru/document/1/f/8/f82f05b0730d6c94d9499dd44c56892d.pdf>.

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)»<sup>19</sup>. Они способствовали тому, что законопроект был отправлен на доработку. Позднее по итогам обсуждений с общественными организациями и отраслевыми ассоциациями было принято решение о сокращении перечня случаев обязательного экологического аудита предприятий с семи до пяти во избежание потенциального увеличения административной нагрузки на бизнес<sup>20</sup>.

Министерством природных ресурсов и экологии РФ также были предусмотрены стимулы к проведению добровольного экологического аудита. Для организаций, прошедших экологический аудит, упрощен порядок продления комплексных экологических разрешений. Кроме того, юридические лица и индивидуальные предприниматели, прошедшие добровольный экологический аудит, получают трехлетнюю отсрочку проверок регионального экологического надзора<sup>21</sup>.

В настоящее время при проведении экологического аудита предприятия руководствуются Федеральным законом от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» либо ГОСТ Р ИСО 19011-2012, который содержит руководящие указания по аудиту систем менеджмента<sup>22</sup>.

Любопытной тенденцией является *создание субъектами Российской Федерации собственной нормативно-правовой базы в области экологического аудита*. В качестве примеров можно привести г. Москву, Томскую область, республики Хакасия, Татарстан, Башкортостан.

Для стимулирования развития экологического аудита в Москве Правительство Москвы выпустило постановление от 27 августа 2002 г. №693-ПП «Об экологическом аудите». В нем ставились следующие задачи<sup>23</sup>:

1. Возложить на Департамент природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы функции по организации и развитию экологического аудита и экологической сертификации в городе Москве, а также по контролю за деятельностью организаций, осуществляющих экологический аудит в городе Москве.

2. Согласиться с внедрением в городе Москве добровольного экологического аудита.

---

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Минприроды сократило перечень случаев обязательного экологического аудита предприятий [Электронный ресурс] // ТАСС. Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/1834167>.

<sup>21</sup> Минприроды России при подготовке концепции и текста проекта закона «Об экологическом аудите» провело серию обсуждений с общественными организациями и отраслевыми ассоциациями [Электронный ресурс] // Росприроднадзор. Режим доступа: <http://rpn.gov.ru/node/9332>.

<sup>22</sup> Проведение экологического аудита [Электронный ресурс] // Юридическая справочная система «Система Юрист». Режим доступа: <https://www.law.ru/question/67011-provedenie-ekologicheskogo-audita>.

<sup>23</sup> Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2002 г. №693-ПП «Об экологическом аудите» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/3638254>.

3. В целях снижения экологических рисков признать необходимым проведение экологического аудита организаций – получателей средств из городского бюджета, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

4. Департаменту природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы: подготовить и представить на утверждение Правительства Москвы критерии отнесения организаций, указанных в п.3, к числу подлежащих экологическому аудиту; порядок проведения экологического аудита; проект Положения о системе экологического аудита в городе Москве; при согласовании городским организациям планов мероприятий по сокращению негативного воздействия на окружающую природную среду рекомендовать включать проведение экологического аудита их деятельности и учитывать результаты аудиторских проверок при согласовании разрешений и установлении нормативов негативного воздействия.

Контроль за выполнением данного постановления был возложен на министра Правительства Москвы. Во исполнение четвертой задачи постановлением Правительства Москвы от 22 июля 2003 г. №568-ПП были утверждены Временное положение о Системе экологического аудита в городе Москве; Критерии отнесения организаций города Москвы к числу рекомендованных для проведения экологического аудита; Временный порядок проведения экологического аудита.

В Томской области принят закон «Об экологическом аудите в Томской области»<sup>24</sup>. В соответствии со статьей 4 на территории Томской области могут осуществляться инициативный и обязательный виды экологического аудита. Инициативный экологический аудит проводится экологической аудиторской организацией, аудитором, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, по решению хозяйствующего субъекта. Обязательный экологический аудит проводится экологической аудиторской организацией по решению органов государственной власти при обосновании инвестиционных проектов и программ в случае, если это предусмотрено условиями инвестирования; при лицензировании отдельных видов деятельности в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации<sup>25</sup>.

В Амурской области некоторые вопросы экологического аудита регламентируются законом Амурской области от 10 ноября 2005 г. №89-ОЗ «Об охране окружающей среды в Амурской области». Экологическому аудиту посвящены статьи 12 и 13. В частности, статья 12 предусматривает, что «первоочередному экологическому аудиту подлежат опасные производственные объекты, отнесенные к данной категории в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной

<sup>24</sup> Закон Томской области от 9 октября 1997 г. «Об экологическом аудите в Томской области» (принят решением Государственной думы Томской области от 9 октября 1997 г. №574).

<sup>25</sup> Закон Томской области от 9 октября 1997 г. «Об экологическом аудите в Томской области» // Справочно-правовая система «Гарант».

безопасности опасных производственных объектов»<sup>26</sup>. Статья 13 определяет основные принципы проведения экологического аудита, среди которых выделяются следующие:

- 1) независимость;
- 2) комплексная оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности;
- 3) достоверность и полнота информации, представляемой для проведения экологического аудита;
- 4) научная обоснованность, объективность и законность заключений экологического аудита;
- 5) ответственность лиц, проводящих экологический аудит, за организацию, проведение и качество аудита;
- 6) гласность.

В заключение можно сделать вывод о том, что российская нормативно-правовая база в области экологического аудита как федерального, так и регионального уровней в настоящее время еще не сформирована. Федеральный закон «Об экологическом аудите» остается проектом. Отсутствие соответствующего федерального нормативного правового акта привело к принятию в ряде субъектов РФ региональных законов и нормативно-правовых актов в области экологического аудита.

Установление различных способов регулирования деятельности по экологическому аудиту в субъектах РФ снижает эффективность государственного регулирования в данной области, а также сокращает возможности потенциального применения процедуры экологического аудита как государственным структурам, так и хозяйствующим субъектам.

В настоящее время аудиторские заключения российских экологов-аудиторов используются только хозяйствующими субъектами для формирования собственной экологической политики и определения приоритетов природоохранной деятельности, что значительно ограничивает возможности использования результатов экологического аудита.

Кроме этого, существует более 150 федеральных нормативно-правовых актов по вопросам экологии и природопользования (природоохраны), которые все имеют определенное отношение к экологическому аудиту<sup>27</sup>.

Таким образом, работа по совершенствованию нормативно-правового регулирования аудита, экологического аудита в частности, для устранения пробелов и противоречий должна быть продолжена.

### *2.1. Национальный рынок услуг в области экологического аудита*

В России процедура экологического аудита все в большей мере находит свое применение. Российские компании, имеющие выход на международные рынки, вынуждены прибегать к экологическому аудиту и получать

<sup>26</sup> Закон Амурской области от 10 ноября 2005 г. №89-ОЗ «Об охране окружающей среды в Амурской области» (принят областным Советом народных депутатов 21 октября 2005 г.) // Справочно-правовая система «Гарант».

<sup>27</sup> Чхутиашвили Л.В. Перспективы развития и нормативно-правовое регулирование экологического аудита в РФ [Электронный ресурс] // NOTABENE. Режим доступа: [http://e-notabene.ru/etc/article\\_530.html](http://e-notabene.ru/etc/article_530.html).

соответствующий сертификат по экологической безопасности производства и продукции. То есть, если предприятие соответствует требованиям EMAS и международным стандартам ISO 14000, обеспечивается конкурентоспособность его продукции на мировом рынке.

Еще одной веской причиной для проведения экологического аудита является необходимость получения компанией международного инвестиционного кредита. В 2006 г. ОАО «ГидроОГК» вело переговоры с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) о привлечении кредита размером до 200 млн долларов (6 млрд рублей). Основная цель привлечения этих средств – модернизация гидростанций Волжско-Камского каскада. Одним из условий выдачи кредита являлся комплексный аудит заемщика, т.е. тех ГЭС, которые планировалось модернизировать<sup>28</sup>. В рамках комплексной проверки независимые консультанты – специалисты по охране окружающей среды международной компании «Пойри Энерджи» (Poury Energy LLC) провели экологический аудит Саратовской ГЭС по заданию ЕБРР. Аудиторы изучали документацию и общались со специалистами ГЭС. Они проверяли состояние гидросооружений станции и уровень их безопасности, анализировали возможность возникновения экологических рисков и соблюдение законодательства в сфере охраны окружающей среды. В их задачи также входила оценка реализуемых программ по техническому перевооружению станции, часть из которых предполагалось финансировать за счет привлеченных средств ЕБРР. В результате Кредитный комитет ЕБРР одобрил предоставление ОАО «ГидроОГК» кредита на сумму 6,3 млрд рублей<sup>29</sup>. ЕБРР обычно не кредитует проекты, в которых имеются экологические риски. Поэтому экспертное аудиторское заключение было одним из важных факторов, влияющих на принятие решения о выдаче инвестиционного кредита.

Спрос со стороны отечественных предприятий на услуги в области экологического аудита есть. Заметную активность на российском рынке таких услуг проявляют международные консалтинговые компании, такие как Ramboll Environ. В 2017 г. специалисты данной компании завершили четвертую аудиторскую проверку строительной площадки «ЗапСибНефтехим» по вопросам охраны окружающей среды, охраны труда и социальным аспектам деятельности. В аудите также приняли участие представители банков-кредиторов проекта (ING Bank и Credit Agricole) и экспортно-кредитных агентств (Coface и Euler Hermes). На этапе строительства независимый аудит проводится раз в полгода с мая 2015 года и включает комплексный контроль всех факторов воздействия на окружающую среду и здоровье человека, а также социальные аспекты управления проектом. После ввода «ЗапСибНефтехима» в эксплуатацию он продолжит проходить

---

<sup>28</sup> ЕБРР проводит экологический аудит Саратовской ГЭС [Электронный ресурс] // Информационное агентство REGNUM. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/667769.html>.

<sup>29</sup> Консультанты ЕБРР завершили экологический аудит Саратовской ГЭС [Электронный ресурс] // Научно-практический портал «Экология производства». Режим доступа: <http://www.ecoindustry.ru/news/view/9606.html>.

независимый аудит на ежегодной основе. Компания Ramboll Environ будет осуществлять контроль экологической безопасности уже действующих производств до 2029 года<sup>30</sup>.

Один из последних примеров – аудит системы экологического менеджмента «Первоуральского новотрубного завода» (ПНТЗ), проведенный немецкой компанией TUV Rheinland. По словам управляющего директора завода А. Дронова, такой аудит является обязательным условием при поставке продукции в страны дальнего зарубежья. Была дана оценка выполнения требований к производству труб и стали, соблюдению законов и нормативных актов в области охраны окружающей среды. Дополнительно предприятие берет на себя ответственность за соблюдение требований природоохранного законодательства подрядчиками, работающими на его территории. Впервые такой аудит на предприятии прошел в 2002 году<sup>31</sup>.

Наряду с зарубежными компаниями, динамично развиваются отечественные экологические аудиторские организации.

В настоящее время единого реестра организаций или аудиторов, которые проводят экологический аудит (осуществляют разработку природоохранной документации), не существует<sup>32</sup>.

По состоянию на 01.01.2012 в системе Министерства природных ресурсов и экологии РФ существовало пять самостоятельных аудиторских организаций<sup>33</sup>:

- некоммерческое партнерство (НП) «Экологическое международное аудиторское сообщество»;
- НП «Сибирская аудиторская палата»;
- НП «Экологическая аудиторская палата»;
- НП Экологический аудит «Экологическая аудиторская палата»;
- «Национальная экологическая аудиторская палата».

Крупнейшей среди них является «Национальная экологическая аудиторская палата», насчитывающая 54 экологические аудиторские организации и 612 экологических аудиторов. Она была создана в 2005 году как профессиональное объединение аудиторов-экологов и экологических аудиторских организаций. Палата принимает активное участие в разработке предложений по развитию законодательства Российской Федерации по экологической аудиторской деятельности. Аудиторы-экологи, объединяемые Палатой, проводят независимую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в области экологического аудита.

---

<sup>30</sup> «ЗапСибНефтехим» успешно прошел международный экологический аудит [Электронный ресурс] // Информационное агентство «Тюменская линия». Режим доступа: <https://t-l.ru/220447.html>.

<sup>31</sup> ПНТЗ прошел международный экологический аудит [Электронный ресурс] // ПРАВДА УРФО. Режим доступа: <http://pravdaurfo.ru/news/161440-pntz-proshel-mezhdunarodnyy-ekologicheskij-audit>.

<sup>32</sup> Проведение экологического аудита [Электронный ресурс] // Юридическая справочная система «Система Юрист». Режим доступа: <https://www.law.ru/question/67011-provedenie-ekologicheskogo-audita>.

<sup>33</sup> Малиновская Н.В. Развитие экологического аудита в России [Электронный ресурс] // КиберЛенинка. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ekologicheskogo-audita-v-rossii-1>.

При активном содействии Палаты осуществлена независимая экологическая экспертиза проектов: в 2011 году по Химкинскому лесу и в 2013 году по Немчиновскому лесу<sup>34</sup>.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы:

- 1) национальный рынок услуг в области экологического аудита в настоящее время находится на этапе формирования;
- 2) законодательная основа экологического аудита все еще находится на стадии разработки;
- 3) несмотря на отсутствие сформированного, четкого регулирования данной сферы, наблюдается рост числа аудиторских фирм, предлагающих компаниям услуги в области экологического аудита.

---

<sup>34</sup> Официальный сайт «Национальной экологической аудиторской палаты» (<http://ecopalata.ru/>).

## **Список исполнителей**

1. **Яковлев Игорь Алексеевич** - первый заместитель директора, руководитель Центра международных финансов, кандидат экономических наук
2. **Кабир Людмила Сергеевна** – главный научный сотрудник Центра международных финансов, доктор экономических наук, профессор
3. **Ковалевская Антонина Сергеевна** – ведущий научный сотрудник Центра международных финансов, кандидат экономических наук
4. **Савинский Сергей Петрович**, ведущий научный сотрудник Центра международных финансов, кандидат экономических наук
5. **Ершов Дмитрий Николаевич**, старший научный сотрудник Центра международных финансов, кандидат физ.-мат. наук
6. **Никулина Светлана Игоревна** – научный сотрудник Центра международных финансов
7. **Урумов Тимур Русланович** - научный сотрудник Центра международных финансов
8. **Раков Иван Дмитриевич** – младший научный сотрудник Центра международных финансов