

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ: АНАЛИЗ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**В. В. Кванина**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Автором проанализировано российское федеральное и региональное законодательство, законодательство Республики Беларусь, Казахстана, Туркменистана, Украины, посвященное экологическому аудиту. Анализ законодательства показал отсутствие полноценного российского федерального нормативного правового акта, регулирующего вопросы экологического аудита, и единообразия на уровне регионального законодательства, наличие сформированного зарубежного законодательства об экоаудите. С учетом роли экологического аудита в предотвращении и минимизации эколого-правовых рисков в статье обосновывается необходимость в принятии федерального нормативного правового акта, посвященного экоаудиту, в виде постановления Правительства Российской Федерации. Обозначены необходимые вопросы, подлежащие включению в правовой акт об экоаудите. Особое внимание в структуре данного акта обращено на требования, предъявляемые к экоаудиторам и экологическим аудиторским организациям, выступающие гарантией качества экологической аудиторской деятельности. Одним из таких требований может выступать либо лицензирование, либо членство в саморегулируемой организации экоаудиторов, либо государственная аккредитация экоаудиторов. При разработке данного акта должен быть учтен положительный иностранный законодательный опыт об экоаудите.

**Ключевые слова:** *экологическая аудиторская деятельность, законодательство, лицензирование, саморегулирование.*

Экологическая доктрина РФ, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р, одним из средств реализации российской государственной политики в области экологии предусматривает содействие развитию экологического аудита действующих предприятий, предпринимательству в сфере охраны окружающей среды. Приоритетность экологического бизнеса в виде экологического аудита (далее – экоаудит) предусмотрена многими правовыми актами, в том числе Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, Стратегией экологической безопасности РФ на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176, в которой откровенно констатируется, что состояние окружающей среды на территории РФ оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам. При этом решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться по приоритетным направлениям, одним из которых является создание системы экологического аудита.

Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности», экоаудит играет большую роль в реализации стратегии устойчивого развития России, направленной на сбалансированное решение социально-экономических задач на перспективу и сохранение благоприятного качества окружающей среды, поскольку он выступает инструментом обеспечения благоприятного экологического климата. Экоаудит позволяет проводить независимую оценку природоохранной деятельности организаций, выявлять факты и причины нарушений законодательства в области охраны окружающей среды предприятиями, предотвращать наложение штрафных санкций.

В юридической литературе также обращается внимание на роль экоаудита. Он является показателем эффективности управления качеством окружающей среды, позволяет уменьшить экологический риск организации, повысить уровень социальной ответственности бизнеса [13]. Кроме того, его проведение могло бы выступать основанием освобождения от прохождения государственного экологического контроля, а также экологической

экспертизы проектной документации объектов капитального строительства [5].

В целом экоаудит позволяет получить объективную информацию из независимого источника о деятельности субъекта в соответствии с требованиями действующего законодательства; обосновать экологическую стратегию и политику субъекта; определить приоритеты при планировании природоохранной деятельности субъекта; эффективно решать вопросы льготного налогообложения при внедрении ресурсосберегающих технологий; снизить вероятность негативных последствий для субъекта в случае приостановки (остановки) производства; снизить риск возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды; оптимизировать отношения с органами власти, надзорными органами и населением; повысить привлекательность производимой продукции и услуг как на внутреннем, так и на внешнем рынке; повысить инвестиционную привлекательность субъекта; минимизировать сложности получения кредита на развитие субъекта; сертифицировать субъект по международным экологическим стандартам и стандартам качества; оптимизировать условия экологического страхования [2].

Экологический аудит в нашей стране используется крайне редко. И на это есть объективные причины. В основном он применяется в инвестиционном процессе и только при привлечении иностранных инвестиций, при аудите системы управления качеством окружающей среды на предприятии (системы экологического менеджмента) для определения соответствия требованиям международных стандартов ISO 9000, 14000 [5].

С учетом экологического аудита в сфере охраны окружающей среды как фактора предупреждения или минимизации экологических рисков [7, с. 151] следует прийти к выводу о том, что одновременно он отвечает интересам как хозяйствующих субъектов, так и государства, выступая публично-частным институтом.

В юридической литературе широко представлено мнение о том, что исторически экологический аудит возник в США в середине 70-х гг. XX века. В то же время эта позиция опровергается указанием на то, что данный институт возник в России в связи с действиями химического завода по производству красок, вызвавшими причинение вреда окру-

жающей среде и здоровью населения. Данные обстоятельства послужили принятию правил «О порядке открытия и содержания химических заводов», обязательных к применению, что и выступило основанием для проведения экоаудита [8, с. 12].

Несмотря на значимость экоаудита в РФ, на федеральном уровне отсутствует надлежащая правовая база данного института. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» приводится только определение экоаудита, под которым понимается независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности (ст. 1). Иных положений об экоаудите в данном законе мы не найдем. Нет их и в иных федеральных нормативных правовых актах, посвященных вопросам экологии.

На федеральном уровне об экологическом аудите ранее речь шла и в ст. 27 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», где к правам государственного инспектора по охране природы было отнесено право в установленном порядке вносить предложения о проведении экологического аудита объектов хозяйственной и иной деятельности (данная статья утратила силу с 1 августа 2011 г.). Вопросам экоаудита были посвящены приказы Государственного комитета РФ по охране окружающей среды: «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» от 30 марта 1998 г. № 181, «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации» от 16 июля 1998 г. № 436. Данные приказы в настоящее время хотя и не отменены, но не действуют, так как Госкомэкологии России был упразднен в 2000 году.

В приказе Госкомэкологии РФ «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» были закреплены следующие вопросы: принципы, задачи экологического аудита, его виды (инициативный и обязательный), объект (осуществляемая деятельность), требования к экоаудиторам, их права и обязанности, содержание заключения экоау-

дита и др. В качестве эоаудитора могло выступать физическое и юридическое лицо – экологическая аудиторская организация. Физическое лицо должно было пройти обучение и аттестацию. Экологическая аудиторская организация могла быть создана в любой организационно-правовой форме и иметь лицензию на осуществление эоаудита, иметь в штате не менее трех аттестованных эоаудиторов. Из определения экологического аудита следовало, что эоаудит должен был сопровождаться выдачей рекомендации по снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения (п. 3 приказа).

Приказ Госкомэкологии РФ «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации» предусматривал в том числе процедуру аттестации эоаудиторов. Аттестуемый эоаудитор должен был иметь законченное высшее образование. В отдельных случаях при наличии значительного практического опыта работы в области охраны окружающей среды и природопользования (не менее пяти лет) к аттестации могли быть допущены физические лица, имеющие среднее специальное образование или эквивалентное (п. 2.1 Временного порядка аттестации экологических аудиторов). Аттестуемый эоаудитор должен был иметь стаж не менее четырех лет соответствующей практической работы в области охраны окружающей среды и природопользования.

С 2012 года были предприняты попытки принять Федеральный закон «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности». С этой целью в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Министерством природных ресурсов и экологии РФ неоднократно вносились законопроекты, однако закон так и не был принят. Было высказано предположение, что непринятие закона обусловлено противостоянием со стороны бизнес-ассоциаций, не желающих, чтобы был внедрен обязательный экологический аудит, содержащийся в проекте закона [7, с. 151].

Рассмотрим основные идеи законопроектов 2014 и 2015 годов.

В законопроекте 2014 года (см.: URL: [http://ecopalata.ru/?page\\_id=2959](http://ecopalata.ru/?page_id=2959)) были предложены следующие основополагающие по эоаудиту вопросы: членство эоаудиторов в саморегулируемой организации (далее –

СРО); требования к СРО эоаудиторов: объединение в составе такой организации в качестве ее членов не менее пятидесяти эоаудиторских организаций и (или) индивидуальных эоаудиторов, наличие стандартов эоаудиторской деятельности, наличие компенсационного фонда, размер взноса в него – не менее чем тридцать тысяч рублей; субъекты эоаудиторской деятельности: эоаудиторские организации (коммерческие организации), индивидуальные эоаудиторы, физические лица – эоаудиторы, осуществляющие экологическую аудиторскую деятельность; требования к членству в СРО экологических аудиторов для эоаудиторских организаций: наличие у нее не менее трех эоаудиторов, имеющих квалификационные аттестаты эоаудиторов, являющихся работниками этой организации на основании трудовых договоров, уплата взноса в компенсационный фонд СРО эоаудиторов, наличие договора страхования ответственности за вред, причиненный в результате выдачи заключения эоаудита, размер страховой суммы которой не может быть менее чем двести пятьдесят тыс. рублей и др.; требования к членству в СРО экологических аудиторов для индивидуальных эоаудиторов: наличие квалификационного аттестата экологического аудитора, уплата взносов в СРО эоаудиторов, наличие действующего договора страхования за вред, причиненный в результате выдачи заключения эоаудита, размер страховой суммы которой не может быть менее чем двести пятьдесят тыс. рублей; порядок аттестации эоаудиторов: сдача квалификационного экзамена, наличие общего стажа работы не менее трех лет, стажа работы, связанного с осуществлением экологической аудиторской деятельностью – не менее двух лет, условия допуска к квалификационному экзамену: наличие высшего профессионального образования в области охраны окружающей среды или высшего профессионального образования в иной области и дополнительного профессионального образования в области охраны окружающей среды в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении; объект эоаудита – документы, проекты документов, осуществляемая хозяйственная и иная деятельность; результат эоаудита: выдача заключения и рекомендации по устранению выявленных недостатков; виды эоаудита: добровольный и обязательный, основания его проведения, пе-

риодичность проведения; права и обязанности эколоаудиторов, заказчиков; если субъектом хозяйственной и иной деятельности, в отношении которого осуществляется региональный государственный экологический надзор, представлено заключение эколоаудита, свидетельствующее о соответствии его деятельности природоохранным требованиям, плановые проверки в отношении такого субъекта могут быть проведены не ранее чем через три года с момента оформления заключения эколоаудита; если субъектом хозяйственной и иной деятельности, в отношении которого осуществляется региональный государственный экологический надзор, представлено заключение эколоаудита, свидетельствующее об отсутствии угрозы причинения существенного вреда окружающей среде в результате его деятельности, и план мероприятий по устранению нарушений природоохранных требований, выявленных при проведении эколоаудита, плановые проверки в отношении такого субъекта могут быть проведены не ранее чем через три года с момента оформления заключения эколоаудита при условии представления таким субъектом в уполномоченный региональный орган экологического надзора отчетов о выполнении плана мероприятий по устранению нарушений природоохранных требований.

Законопроект 2015 года (см.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/420281230>) отошел от принципов саморегулирования и уже предусматривал лицензирование эколоаудиторской деятельности. Был расширен состав объектов эколоаудита. К таковым были отнесены имущество и иные объекты, заявленные заказчиком добровольного экологического аудита. Результат эколоаудита предусматривал выдачу только заключения (без рекомендации по устранению выявленных недостатков). Был изменен порядок аттестации эколоаудиторов: вместо двух лет стажа работы, связанного с осуществлением экологической аудиторской деятельности, был предложен стаж – не менее пяти лет.

Наряду с эколоаудитом существуют и другие виды аудита, в частности финансовый, которому посвящен Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». В соответствии с п. 3 ст. 1 данного закона под аудитом понимается независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой от-

четности. Наличие федерального законодательства об аудиторской деятельности позволило отдельным авторам прийти к выводу о возможности применения к эколоаудиту положений данного закона, поскольку «элементы общего и экологического аудита аналогичны и тождественны по своей природе», они «соотносятся как целое и часть» [9]. Другие авторы отмечают, что в Федеральном законе «Об аудиторской деятельности» закреплено, что аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с настоящим законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, которые регулируют отношения, возникающие при осуществлении аудиторской деятельности. Это, на их взгляд, привело к тому, что отдельные субъекты РФ начали формировать собственную нормативную базу, регулиующую экологический аудит [5]. Ссылка на Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» позволяет предположить, что авторы указанной позиции допускают возможность применения к экологическому аудиту законодательства о финансовом аудите. Данная точка зрения имеет и своих противников [10, с. 8; 6, с. 99].

По вопросу о соотношении финансового аудита и эколоаудита правовую позицию высказало Министерство финансов РФ в письме от 20 августа 2002 г. № 04-02-06/2/65, отметив, что эколоаудит не включается в понятие «аудиторская деятельность» в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Как представляется, содержание законопроектов «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» свидетельствует о том, что эколоаудит и финансовый аудит – разные правовые институты, имеющие разные цели, объекты, порядок осуществления аудита, предъявляемые различные требования к аудиторам и т.д.

Проблемность в вопросах эколоаудита на федеральном уровне позволила субъектам РФ принимать на региональном уровне законы, постановления об экологическом аудите. Кроме того, об эколоаудите речь идет и в региональных экологических кодексах и законах об охране окружающей среды.

Например, Закон Томской области от 9 октября 1997 г. № 574 «Об экологическом аудите в Томской области» предусматривает инициативный и обязательный эколоаудит. Обя-

зательный аудит проводится эоаудиторской организацией по решению органов государственной власти в следующих случаях: при обосновании инвестиционных проектов и программ в случае, если это предусмотрено условиями инвестирования; при обосновании и реализации экологических программ (федеральных, региональных, местных, отдельных природопользователей), финансируемых за счет бюджетных и внебюджетных источников; при лицензировании отдельных видов деятельности в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами РФ (ст. 4). Объектами эоаудита являются деятельность и отчетность хозяйствующего субъекта, техническая и технологическая документация, ведомственные нормативные документы, отчеты о природоохранной деятельности организации, экологическая программа организации, проекты планов (программ) строительства, реконструкции, расширения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной деятельности, проекты освоения территорий и др. (ст. 6). Эоаудит вправе осуществлять экологическая аудиторская организация, эоаудитор, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Эоаудитор должен пройти обучение и аттестацию в сфере проведения экологических аудитов (ст. 1, 4). Эоаудит подразумевает представление отчета и рекомендаций по улучшению деятельности в сфере охраны окружающей среды (ст. 1).

Временное положение о системе экологического аудита в городе Москве, Временный порядок проведения экологического аудита, Критерии отнесения организаций города Москвы к числу рекомендованных для проведения экологического аудита, утвержденные Постановлением Правительства Москвы 22 июля 2003 г. № 568-ПП, предусматривают следующие положения: вид эоаудита – инициативный; результат эоаудита – заключение и рекомендации по улучшению природоохранной деятельности; объект эоаудита – хозяйственная и иная деятельность, связанная с воздействием на охрану окружающей среды, событие, условие, системы управления и/или информация об этих предметах; эоаудитор должен иметь документ о высшем экономическом и/или юридическом образовании, либо в экологически ориентированных отраслях (экономика природопользования либо про-

мышленная экология и т.д.), стаж работы в областях деятельности, связанных с природопользованием, охраной окружающей среды, обеспечением промышленной и экологической безопасности, не менее трех лет; эоаудиторская организация может быть создана в любой организационно-правовой форме, за исключением открытого акционерного общества (далее – ОАО), в ее штате должно быть не менее трех эоаудиторов. Эоаудиторские организации и индивидуальные эоаудиторы проводят экологический эоаудит на основании свидетельства о внесении их в реестры эоаудиторских организаций и индивидуальных эоаудиторов; и др.

Во Временном положении о порядке проведения экологического аудита в Республике Башкортостан, утвержденном Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан 14 сентября 1999 г. № 292, установлено следующее: объект эоаудита – определенная экологическая деятельность, событие, условие, система управления и/или информация об этих предметах (п. 1.2); вид эоаудита – добровольный (п. 4.2); субъекты эоаудита – экологические аудиторские фирмы любой организационно-правовой формы, за исключением ОАО, имеющие в своем составе не менее трех штатных аттестованных эоаудиторов, и физические лица – индивидуальные предприниматели (п. 2). Они должны иметь лицензию на проведение экологического эоаудита (п. 5.3); эоаудитор должен иметь высшее образование, стаж не менее пяти лет соответствующей практической работы в области охраны окружающей среды и природопользования (п. 6.4.1); аудиторы-экологи не могут заниматься какой-либо иной деятельностью, кроме аудиторской (п. 5.4), и др.

Таким образом, в специальных региональных нормативных правовых актах, посвященных эоаудиту, степень урегулированности эоаудита различна, также разнятся объекты, виды эоаудита, требования, предъявляемые к эоаудиторам, эоаудиторской деятельности, документам, выдаваемым по результатам аудита, и др.

В экологических кодексах (например, Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ), законах об охране окружающей среды (например, Закон Архангельской области «Об охране окружающей среды на территории Архангельской

области» от 23 июня 2005 г. № 66-4-03) в лучшем случае приводятся лишь определение экоаудита, его цель и вид.

В этой ситуации нельзя не согласиться с выводами, содержащимися в аналитической записке «Система надзора и контроля за экологическими рисками в Российской Федерации»: 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 государственными структурами, так и хозяйствующими субъектами [1, с. 20].

В условиях пробельности федерального законодательства, разных подходов регионального законодательства к вопросам урегулирования экоаудита не вызывает сомнения необходимость принятия на федеральном уровне правового акта, закрепляющего базовые вопросы данного института. Для более объективных выводов относительно вида, содержания и структуры такого акта обратимся к опыту зарубежных стран.

Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212 содержит главу, посвященную экологическому аудиту (гл. 9). В соответствии со ст. 1 кодекса под экологическим аудитом понимается независимая проверка хозяйственной и иной деятельности аудируемых субъектов, направленная на выявление и оценку экологических рисков и разработку рекомендации по повышению уровня экологической безопасности их деятельности. В указанной главе кодекса определены основные структурные элементы экологического аудита: объекты, виды, основания его проведения, требования к экоаудиторским отчетам, субъекты аудита, их права и обязанности.

Объектами экологического аудита является отчетность аудируемого субъекта о воздействии на окружающую среду. При проведении экоаудита могут выполняться специальные исследования, например, в целях проверки достоверности представленной отчетности о воздействии на окружающую среду, оценки соответствия производственно-технологического процесса экологическим требованиям (ст. 80).

Экологическим кодексом Республики Казахстан предусмотрено два вида экоаудита:

обязательный и добровольный. Основаниями проведения обязательного экоаудита являются: значительный ущерб окружающей среде, нанесенный хозяйственной и иной деятельностью физических и юридических лиц, подтвержденный документально; реорганизация юридического лица-природопользователя, осуществляющего экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности, в форме слияния, разделения и выделения; банкротство юридических лиц-природопользователей, осуществляющих экологически опасные виды хозяйственной и иной деятельности.

Результатом экоаудита является аудиторский отчет, который может послужить основанием для обращения уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в суд с иском о приостановлении деятельности аудируемого лица (ст. 86).

Экологическим аудитором является физическое лицо, которое вправе осуществлять экологическую аудиторскую деятельность в качестве индивидуального предпринимателя или работника экологической аудиторской организации (ст. 87). Экологической аудиторской организацией является коммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме товарищества с ограниченной ответственностью (ст. 88). Проверка хозяйственной и иной деятельности аудируемых объектов I категории осуществляется аудиторами и аудиторскими организациями на основании лицензии на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды (ст. 87, 88). В отношении аудиторов – индивидуальных предпринимателей и аудиторских организаций предусмотрено обязательное членство в Палате экологических аудиторов, которая создается для защиты их прав и представления законных интересов (ст. 89).

Следует отметить, что в гл. 9 Экологического кодекса Республики Казахстан отсутствуют нормы о юридической ответственности аудиторов за недостоверный отчет и/или причиненный в результате выполнения ошибочных рекомендаций вред аудируемому лицу. Учитывая, что отношения между аудитором и аудируемыми лицами основываются на договоре о проведении экологического аудита, можно предположить, что вопросы о привлечении обязанных лиц к ответственности подлежат разрешению на основании положений Гражданского кодекса Республики Казахстан.

В Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» под экологическим аудитом понимается независимая комплексная документированная проверка соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, требований в области охраны окружающей среды и подготовка рекомендаций по снижению (предотвращению) вредного воздействия такой деятельности на окружающую среду (ст. 1). В данном законе экологическому аудиту посвящена ст. 97, в которой определены цель проведения экоаудита (обеспечение экологической безопасности, определение путей и способов уменьшения риска вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности); указаны виды аудита – добровольный и обязательный (при приватизации предприятий как имущественных комплексов государственных унитарных предприятий и в других случаях).

Экологический аудит в Республике Беларусь регулируется также Положением о порядке проведения экологического аудита в Беларуси, утвержденным Постановлением Совета Министров от 26 мая 2016 г. № 412, а также Правилами проведения экологического аудита, Правилами аттестации экологического аудитора, Правилами представления заключения о проведении экологического аудита, Правилами представления отчетности о проведении экологического аудита, утвержденными Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 27 марта 2006 г. № 19.

В Положении о порядке проведения экологического аудита в Беларуси кроме целей и видов аудита также определены требования, предъявляемые к экоаудиторам и экоаудиторским организациям. Экоаудитор – индивидуальный предприниматель должен иметь высшее образование по профилям образования «Естественные науки», «Экологические науки» или «Техника и технологии», стаж работы в области охраны окружающей среды не менее пяти лет, пройти подготовку по направлениям экоаудита в организациях системы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды не реже одного раза в три года. Экологические аудиторы также должны соответствовать указанным требованиям и пройти экологическую сертификацию в об-

ласти охраны окружающей среды (п. 5); объекты экоаудита: хозяйственная и иная деятельность аудируемого субъекта, в процессе которой используются природные ресурсы и оказывается вредное воздействие на окружающую среду (п. 7); формы аудита: полный, предварительный, специализированный (п. 8); порядок проведения аудита, предусматривающий этапы проверки, содержание заключения и рекомендации по улучшению природоохранной деятельности аудируемого лица (гл. 2), и др.

В Правилах проведения экологического аудита также закреплено, что экологическая аудиторская организация должна иметь лицензию на проведение экологического аудита, не менее трех аттестованных экологических аудиторов (п. 8) и др.

В отдельных зарубежных странах экологическому аудиту посвящены специальные законы. Например, в Туркменистане это Закон «Об экологическом аудите» от 2 марта 2019 г. Под экологическим аудитом в нем понимается независимая, комплексная, документарная оценка соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований законодательства Туркменистана, нормативов, нормативных документов и стандартов в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также требований международных экологических нормативов и стандартов, подготовка заключений о состоянии деятельности и рекомендаций по ее улучшению (ст. 1). Целью экологического аудита является совершенствование деятельности в области охраны окружающей среды и обеспечения безопасности, а также предупреждение и снижение воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности (ст. 3); объекты экологического аудита – предприятия, производства и иные хозяйственные объекты или отдельные виды их деятельности (ст. 5). В законе определены требования к экоаудиторам и аудиторским организациям. В качестве экоаудитора может выступать физическое лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, имеющее соответствующую лицензию. Экоаудитор может осуществлять деятельность самостоятельно, в качестве штатного работника экоаудиторской организации или по гражданско-правовому договору с ней (ст. 15). Экоаудитор должен иметь высшее образование, квалификацию и

практический опыт в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и стандартов, по которым проводятся экологические аудиты (не менее пяти лет). Кроме того, они должны пройти специальное обучение для повышения своей квалификации, получить квалификационный аттестат эколога в соответствии с международными стандартами, выдаваемый сроком на пять лет (ст. 29, 30).

Экоаудиторская организация может создаваться в следующих организационно-правовых формах: индивидуальное предприятие, хозяйственное общество, совместное предприятие, акционерное общество закрытого типа. Количество в ней штатных экологов должно быть не менее трех; руководителем организации может быть только экоаудитор; доля учредителей (акционеров) экоаудиторской организации в уставном фонде в сумме должна составлять не менее 51 % (ст. 16). Экоаудиторская организация также должна иметь лицензию для проведения экоаудита (ст. 1).

Экологический аудит может проводиться только резидентами Туркменистана, за исключением случаев принятия Кабинетом Министров Туркменистана решения о проведении экоаудита иностранными экологическими аудиторскими организациями (ст. 28).

Определены виды экологического аудита: добровольный и обязательный, который проводится в случаях экологической сертификации продукции, процессов, работ или услуг; реконструкции, модернизации или репрофилирования производственных предприятий и объектов, оказывающих влияние на окружающую среду; создания индивидуальных или совместных предприятий на основе производственных предприятий и объектов, находящихся в государственной собственности, оказывающих влияние на окружающую среду; обязательного государственного экологического страхования объектов; смены юридического лица производственных предприятий и объектов, оказывающих влияние на окружающую среду; осуществления экологически опасных видов деятельности и эксплуатации экологически опасных объектов, входящих в соответствующий перечень. Периодичность проведения обязательного экоаудита (ежегодно или один раз в три года) зависит от основания проведения аудита и от вида деятельности и объектов, входящих в перечень опасных

видов деятельности и эксплуатации экологически опасных объектов (ст. 18).

В Законе Туркменистана «Об экологическом аудите» установлены также требования к порядку проведения экологического аудита, заключению (гл. IV). Но в нем мы не находим положений о рекомендациях по улучшению деятельности в области охраны окружающей среды, последствиях по выдаче недостоверного заключения по экоаудиту.

В Украине в соответствии с Законом от 24 июня 2004 г. № 1862-IV «Об экологическом аудите» под экологическим аудитом понимается документально оформленный независимый процесс оценки объекта экологического аудита, включающий сбор и объективную оценку доказательств для установления соответствия определенных видов деятельности, мер, условий, системы экологического управления и информации по этим вопросам требованиям законодательства Украины об охране окружающей природной среды и другим критериям экологического аудита (ст. 1). К объектам экологического аудита закон относит: предприятия, учреждения и организации, их филиалы и представительства либо объединения, отдельные производства, другие хозяйственные объекты; системы экологического управления; другие объекты, предусмотренные законом (ст. 2). Закон предусматривает два вида (формы) аудита: добровольный и обязательный. Добровольный экоаудит может осуществляться по заказу заинтересованного субъекта с согласия руководителя или собственника объекта экологического аудита; обязательный – по заказу заинтересованных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления относительно объектов или видов деятельности, представляющих повышенную экологическую опасность, в соответствии с перечнем, утверждаемым Кабинетом Министров Украины: при банкротстве, приватизации, передаче в концессию объектов государственной или муниципальной собственности, передаче или приобретении в государственную или коммунальную собственность, создании на основе объектов государственной и коммунальной собственности совместных предприятий, экологическом страховании объектов, завершении действия соглашения о разделе продукции в соответствии с законом, в иных случаях, предусмотренных законом (ст. 12). Экоаудит может осуществлять физическим лицом и

юридическим лицом. Физическое лицо должно иметь соответствующее высшее образование, опыт работы в сфере охраны окружающей природной среды или смежных сферах не менее четырех лет подряд и сертификат на право осуществления такой деятельности, срок действия которого составляет три года; в штате юридического лица должен быть хотя бы один экологический аудитор (ст. 14). Отношения между аудитором и заказчиком оформляются договором; результаты экологического аудита представляются в форме отчета, который может содержать рекомендации о мерах, которые необходимо принять для устранения выявленных несоответствий. Заключение обязательного экоаудита учитывается при определении условий приватизации объектов государственной собственности, которые осуществляют деятельность, представляющую повышенную опасность, экологическом страховании объектов, осуществляющих такую деятельность, передаче или приобретении объектов в государственную собственность и в других случаях, предусмотренных законодательством (ст. 21).

Таким образом, анализ утративших силу федеральных актов, проектов федеральных законов, регионального и зарубежного законодательства об экоаудите свидетельствует о достаточном законодательном опыте для принятия федерального акта, посвященного экологическому аудиту.

Относительно вида правового акта об экоаудите в литературе высказаны две позиции. Согласно первой предлагается принять Федеральный закон «Об экологическом аудите», в котором предусмотреть основания и процедуру проведения экоаудита, статус экоаудиторского заключения, реальные гарантии качества оказания аудиторских услуг [6, с. 99]. Отдельные авторы предлагают принять постановление Правительства РФ «Об организации и проведении экологического аудита в РФ», которое должно регулировать многие процедуры (предпосылки экологического аудита, структуру, содержание, порядок проведения обязательного экологического аудита и получения экологического сертификата) [9].

С учетом печального опыта прохождения законопроектов «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ представляется более целесообразным

на данном этапе принятие постановления Правительства РФ, посвященного экоаудиту. Аргументом в пользу такого акта может служить и то обстоятельство, что данный вид правового акта подвержен меньшим процедурным сложностям при его принятии, внесении в него изменений и дополнений.

Что касается содержания нормативного правового акта об экоаудите, то на сегодняшний день среди специалистов отсутствует единообразие в существенных вопросах данного института. Камнем преткновения является вопрос о видах экоаудита. Наиболее распространена позиция о добровольности экоаудита. Более чем 20-летний мировой опыт свидетельствует о том, что экоаудит имеет смысл, если он осуществляется прежде всего как инициативный аудит [3]. Апеллируя к добровольному экоаудиту, в литературе при этом отмечают, что обязательный экоаудит не поддерживается органами исполнительной власти, поскольку он повысит себестоимость производимой предприятием продукции, что может сказаться на конкуренции российских товаров и привести к налоговым потерям федерального бюджета [5].

В то же время в пояснительной записке к проекту Федерального закона «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности» отмечено, что примерная стоимость проведения одного экоаудита по сведениям, представленным существующими СРО экоаудиторов, составляет от 50 000 до 100 000 руб. для малых и средних предприятий; от 100 000 до 500 000 рублей – для крупных предприятий, что по сравнению с 400 млн ущербом, причиненным субъектами хозяйственной и иной деятельности в 2012 году окружающей среде (по данным Росприроднадзора), является значительно меньшей суммой. Сторонники же введения обязательного экоаудита обращают внимание на то, что только данный вид аудита может улучшить экологическую ситуацию в стране [13].

Действительно, учитывая состояние окружающей среды в настоящее время, а также то, что государственный экологический надзор, как правило, осуществляется после совершения правонарушений в данной сфере, только обязательный экоаудит может выступить превентивным инструментом экологических рисков. При этом основания проведения обязательного экоаудита не должны

быть многочисленны. В литературе в качестве таковых предложены следующие: приватизация государственных и муниципальных предприятий, проведение процедуры банкротства в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду [5]; реорганизация в форме слияния, разделения и выделения организаций, осуществляющих деятельность, оказывающую существенное воздействие на окружающую среду; осуществление обязательного экологического страхования; составление экологической отчетности и представление государственным органам и общественности организациями, деятельность которых оказывает существенное воздействие на окружающую среду; подтверждение достоверности данных, предоставляемых для получения льгот по экологическим платежам, государственных ссуд на природоохранные мероприятия и т.п. [6, с. 99–100]; установление ответственности за экологический ущерб; рассмотрение заявлений на выдачу лицензий и сертификатов [4].

Следует отметить, что наряду с видами экоаудита в литературе предложены уровни экоаудитирования: государственных структур, отрасли (при структурном аудите оценивается соответствие общему экологическому курсу отрасли; при проблемном – состояние решения конкретной экологической проблемы отрасли), территории (региона), предприятия [3, с. 22–30].

Следующий неоднозначный элемент экоаудита – его объект. В литературе предлагаются разные их составы. Например, к таковым одни авторы относят экологическую деятельность организаций природопользователей и ее результаты; объекты; системы; комплексы общего природопользования; инвестиционные и приватизационные программы и проекты; кредитные соглашения; инвестиционные подрядные контракты; хозяйственные и административные решения в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности [12]. Другие авторы к объектам экоаудита относят также территории соответствующих административно-территориальных образований, отдельные участки (объекты) природных ресурсов [3].

В то же время высказано и более узкое видение объектов экологического аудита:

конкретная документация в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности, а также фактическая деятельность физических и юридических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду [6, с. 95].

Зарубежный опыт свидетельствует о разных подходах к выбору объектов экоаудита. Российскому законодателю необходимо определиться в этом вопросе. Причем при выборе объектов экоаудита следует учитывать требования, предъявляемые к экоаудиторам.

Один из важнейших вопросов – это правовой статус экоаудитора и экоаудируемой организации. Образовательный ценз, стаж, периодичность аттестации, ответственность за вред, причиненный недостоверным экозаключением, – это те вопросы, которые требуют незамедлительного разрешения. Содержательное и полное отражение их в правовом акте об экоаудите – гарантия качества выполненной работы и удовлетворения требований потерпевших при причинении им вреда недостоверным экозаключением.

Из анализа правовых актов об экоаудите следует, что в отдельных субъектах РФ, зарубежных странах к экоаудитору предъявляется требование о лицензировании экологической аудиторской деятельности. Лицензирование также выступает гарантией качества соответствующей деятельности. Однако с учетом направлений административной реформы и тенденций по сокращению видов лицензируемых видов деятельности следует признать введение лицензирования экоаудиторской деятельности не соответствующим реалиям сегодняшнего дня. Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы [11].

Отдельные же авторы приходят к выводу, что поскольку от результатов экоаудита зависит принятие экологически значимых решений (покупка земельного участка, строительства, признание права собственности, приватизация, внедрение технологий и др.), которые могут нанести ущерб окружающей среде, законным интересам и здоровью граждан, в федеральном законодательстве должны быть закреплены требования об обязательности наличия лицензии у экоаудиторских организаций, осуществляющих обязательные виды экологического аудита [6, с. 100–101].

Лицензирование отдельных видов деятельности как таковое во многих случаях не отменяется, а заменяется другим видом регу-

лирования – саморегулированием. Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона «Об экологическом аудите и экологической аудиторской деятельности», на 2015 год в России было около 2500 эконо-организаций и 3000 обученных эконоаудиторов, многие из которых являются членами СРО, оказывающих услуги по эконоаудированию. Для заказчиков эконоаудита и третьих лиц саморегулирование несет в себе определенные преимущества – гарантии по возмещению вреда, вызванные недостоверным эконоаудитом. В качестве таковых выступают компенсационный фонд СРО и договор страхования гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный в результате выдачи недостоверного эконоаудита.

Отдельные авторы полагают, что внедрение саморегулирования в сферу эконоаудитования было бы преждевременным шагом, более целесообразным является введение государственной аккредитации аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов со стороны Росприроднадзора [13]. В любом случае с учетом значимости целей осуществления эконоаудита и обеспечения гарантий его качества к эконоаудиторским организациям и эконоаудиторам должны предъявляться повышенные требования. Как выше было сказано, они могут предъявляться в рамках институтов лицензирования, саморегулирования и государственной аккредитации.

Что касается структуры нормативного правового акта об эконоаудите, то необходимыми его элементами должны выступать следующие: объекты эконоаудита, виды эконоаудита, основания проведения обязательного эконоаудита, субъекты эконоаудита, требования, предъявляемые к эконоаудиторам и эконоаудиторским организациям, процедура проведения эконоаудита, содержание эконоаудиторского заключения, ответственность эконоаудиторов и эконоаудиторских организаций за вред, причиненный недостоверным эконоаудитом.

### Литература

1. Аналитическая записка «Система надзора и контроля за экологическими рисками в Российской Федерации». НИР 20 «Выявление, оценка и управление экологическими рисками при реализации инвестиционных проектов в Российской Федерации – текущее положение и перспективы». Центр международных финансов ФГБУ «Научно-исследовательский

финансовый институт» (НИФИ), 2018 URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/06/main/2018\\_system.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/06/main/2018_system.pdf).

2. Березюк, В. И. Практический аудит: учебное пособие / В. И. Березюк. – Караганда: Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза, 2015. – 180 с.

3. Березюк, В. И. Экологическое аудирование как вид предпринимательской деятельности / В. И. Березюк, А. О. Бек, Н. Н. Парасоцкая // Аудитор. – 2019. – № 6. – С. 22–30.

4. Гейт, Н. А. Экологический аудит как вид предпринимательской деятельности в сфере охраны окружающей среды / под общ. ред. С. Д. Могилевского, М. А. Егоровой / Н. А. Гейт. – М.: Издательская группа «Юрист», 2014.

5. Егиазаров, В. А. Экологический аудит: перспективы законодательного регулирования / В. А. Егиазаров, Н. В. Кичигин // Журнал российского права. – 2011. – № 4. – С. 11–18.

6. Иутин, И. Г. Экологический аудит: роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования / И. Г. Иутин // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 94–101.

7. Кичигин, Н. В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков / Н. В. Кичигин // Журнал российского права. – 2018. – № 8. – С. 144–153.

8. Кудрявцева, О. В. Особенности проведения экологического (HSE) аудита на предприятии в современных условиях: учебное пособие / О. В. Кудрявцева, Т. Н. Ледашева, В. Е. Пинаев. – М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2016. – 112 с.

9. Марьин, Е. В. Экологический аудит как средство преодоления административных барьеров / Е. В. Марьин // Журнал российского права. – 2007. – № 12. – С. 118–123.

10. Смирнов, Е. Е. Актуальные проблемы экологического аудита / Е. Е. Смирнов // Аудитор. – 2004. – № 12. – С. 3–8.

11. Чхутиашвили, Л. В. Ответственность экологических аудиторов в Российской Федерации / Л. В. Чхутиашвили // Экологическое право. – 2013. – № 2. – С. 32–34.

12. Чхутиашвили, Л. В. Экологический аудит: проблемы и пути их решения / Л. В. Чхутиашвили // Аудитор. – 2016. – № 1. – С. 22–28.

13. Чхутиашвили, Л. В. Экологический учет и аудит в рыночных условиях / Л. В. Чхутиашвили // Аудитор. – 2017. – № 1. – С. 23–28.

**Кванина Валентина Вячеславовна** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: vv.kvanina@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 29 ноября 2019 г.

---

DOI: 10.14529/law200106

## ENVIRONMENTAL AUDIT: ANALYSIS, PROBLEMS AND PROSPECTS

**V. V. Kvanina**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The author has analyzed the Russian federal and regional legislation, the legislation of the Republic of Belarus, Kazakhstan, Turkmenistan, Ukraine, dedicated to environmental audit. An analysis of the legislation showed the lack of a full-fledged Russian federal regulatory legal act regulating environmental audit issues, uniformity at the level of regional legislation, and the existence of foreign legislation on environmental auditing. Taking into account the role of environmental audit in preventing and minimizing environmental and legal risks, the article substantiates the need to adopt a federal regulatory legal act on eco-audit in the form of a decree of the Government of the Russian Federation. The necessary issues to be included in the legal act on eco-audit are indicated. The particular attention in the structure of this act is drawn to the requirements for environmental auditors and environmental audit organizations, which guarantee the quality of environmental audit activities. One of such requirements may be either licensing, or membership in a self-regulatory organization of eco-auditors, or state accreditation of eco-auditors. When drafting this act, the positive foreign legislative experience on eco-audit should be taken into account.

**Keywords:** *environmental audit activity; legislation; licensing; self-regulation.*

### References

1. *Analiticheskaya zapiska «Sistema nadzora i kontrolya za ekologicheskimi riskami v Rossiyskoy Federatsii»* [Analytical note “system of supervision and control over environmental risks in the Russian Federation”]. *NIR 20 «Vyavleniye, otsenka i upravleniye ekologicheskimi riskami pri realizatsii investitsionnykh proyektov v Rossiyskoy Federatsii – tekushcheye polozheniye i perspektivy»*. *TSentr mezhdunarodnykh finansov FGBU «Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut» (NIFI), 2018*. Available at: [www.minfin.ru/common/upload/library/2018/06/main/2018\\_system.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/06/main/2018_system.pdf).
2. Berezyuk V. I. *Prakticheskiy audit* [Practical audit]. Karaganda, 2015, 180 p.
3. Berezyuk V. I., Bek A. O., Parasotskaya N. N. [Environmental auditing as a type of business activity]. *Auditor [Auditor]*, 2019, no. 6, pp. 22–30. (in Russ.)
4. Geyt N. A. *Ekologicheskiy audit kak vid predprinimatel'skoy deyatelnosti v sfere okhrany okruzhayushchey sredy* [Environmental audit as a type of business activity in the field of environmental protection]. Moscow, 2014.
5. Egiazarov V. A. [Environmental audit: prospects of legislative regulation]. *ZHurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian law]*, 2011, no. 4, pp. 11–18. (in Russ.)
6. Iutin I. G. [Environmental audit: the role, nature and issues that require legal regulation]. *ZHurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian law]*, 2008, no. 2, pp. 94–101. (in Russ.)
7. Kichigin N. V. [Minimization and prevention of environmental and legal risks]. *ZHurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian law]*, 2018, no. 8, pp. 144–153. (in Russ.)
8. Kudryavtseva O. V., Ledasheva T. N., Pinayev V. E. *Osobennosti provedeniya ekologicheskogo (HSE) audita na predpriyatii v sovremennykh usloviyakh: uchebnoye posobiye* [Features of environmental (HSE) audit at the enterprise in modern conditions]. Moscow, 2016, 112 p.

9. Mar'in E. V. [Environmental audit as a means of overcoming administrative barriers]. *ZHurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian law]*, 2007, no. 12, pp. 118–123. (in Russ.)
10. Smirnov E. E. [Actual problems of environmental audit]. *Auditor [Auditor]*. 2004, no. 12, pp. 3–8. (in Russ.)
11. CHkhutiashvili L. V. [Responsibility of environmental auditors in the Russian Federation]. *Ekologicheskoye pravo [Environmental law]*, 2013, no. 2, pp. 32–34. (in Russ.)
12. CHkhutiashvili L. V. [Environmental audit: problems and ways of their solution]. *Auditor [Auditor]*, 2016, no. 1, pp. 22–28. (in Russ.)
13. CHkhutiashvili L. V. [Environmental accounting and auditing in market conditions]. *Auditor [Auditor]*, 2017, no. 1, pp. 23–28. (in Russ.)

**Valentina Vyacheslavovna Kvanina** – Doctor of Law, Professor, Head of Business, Competition and Environmental Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation.  
E-mail: vv.kvanina@mail.ru.

*Received 29 November 2019.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Кванина, В. В. Экологический аудит: анализ, проблемы и перспективы / В. В. Кванина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 33–45. DOI: 10.14529/law200106.

**FOR CITATION**

Kvanina V. V. Environmental audit: analysis, problems and prospects. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 33–45. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200106.

---