

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«7» декабря 2016 г.

№ ОМ- 143/09-04

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Анализ влияния изменений природоохранного законодательства Российской Федерации на деятельность хозяйствующих субъектов в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 30 ноября 2016 г. № 64К (1139))

1. Основание для проведения мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год (пункт 2.1.3.2), обращение депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.К.Гартунга от 3 июня 2015 г. № ГВК-5/51-71290.

2. Предмет мероприятия:

2.1. Законодательные и иные нормативные правовые акты, в том числе федеральные законы от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» с учетом внесенных изменений, иные документы, затрагивающие вопросы их реализации.

2.2. Информация федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по вопросам деятельности хозяйствующих субъектов в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

2.3. Иные документы и материалы, необходимые для проведения экспертно-аналитического мероприятия, предусмотренного настоящей программой.

3. Цели мероприятия:

3.1. Оценить изменения в природоохранное законодательство, затрагивающие вопросы деятельности хозяйствующих субъектов, в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

3.2. Провести оценку влияния изменений, внесенных в природоохранное законодательство, на динамику поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду.

3.3. Провести анализ правоприменительной практики администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, в том числе в части применения порядка корректировки размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий.

4. Объекты мероприятия:

4.1. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (г. Москва).

4.2. Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Центральному федеральному округу (г. Москва).

4.3. Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Северо-Западному федеральному округу (г. Санкт-Петербург).

4.4. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (по запросу).

4.5. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (по запросу).

4.6. Министерство здравоохранения Российской Федерации (по запросу).

4.7. Территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (по запросу).

5. Исследуемый период: 2014 – 2015 годы и истекший период 2016 года.

6. Сроки проведения мероприятия: с февраля по декабрь 2016 года.

Актуальность проведения экспертно-аналитического мероприятия обусловлена необходимостью анализа влияния изменений, внесенных в 2014 году в природоохранное законодательство, на снижение оказываемого хозяйствующими субъектами в процессе осуществления деятельности негативного воздействия на окружающую среду, от состояния которой зависит здоровье не только настоящего, но и будущих поколений населения.

По данным, представленным в государственном докладе Минприроды России о состоянии и об охране окружающей среды в 2014 году, состояние окружающей среды неблагоприятное. Так, в докладе отмечается, что качество пресной и прибрежных морских вод остается в целом стабильно низким. Общий объем загрязненных сточных вод, сброшенных без очистки, в 2014 году по сравнению с 2013 годом увеличился на 8%. Некачественную воду в России пьют более 10 млн. человек или каждый четырнадцатый житель страны¹, что создает риск здоровью.

Неблагоприятной остается и ситуация, связанная с образованием отходов всех классов опасности, объем которых из года в год практически в два раза превышает объем их использования и обезвреживания. В 2005 году объем образования отходов в России составлял 3 млрд. т, а с 2012 года ежегодные объемы их образования перешагнули отметку в 5 млрд. т, сделав непригодной для проживания и ведения хозяйственной деятельности более 1 млн. га территории². Для сравнения, показатель объема образования отходов в России в 2 раза больше, чем во всех странах Европейского союза³.

Низким остается и качество атмосферного воздуха, что подтверждается данными Роспотребнадзора.

Не смотря на результаты проведенных исследований состояния атмосферного воздуха, свидетельствующие о снижении в 2015 году доли проб с превышением максимально-разового значения ПДК по целому ряду химических примесей (амины, марганец и его соединения, азота диоксид, формальдегид,

¹ Материалы второго заседания рабочей группы по подготовке Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» от 21 сентября 2016 г.

² По материалам расширенного заседания Высшего экологического совета Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Москва, 21 апреля 2016 года)

³ Материалы второго заседания рабочей группы по подготовке Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» от 21 сентября 2016 г.

гидроксibenзол и его производные (фенол), бенз(а)пирен и другие) в 2015 году наблюдалось увеличение доли проб бензола, ароматических углеводородов, толуола, углеводородов, свинца и его соединений, ксилола с превышением максимально-разового значения ПДК.

При этом по данным Всемирной организации здравоохранения⁴, в 2012 году количество преждевременных смертей по причине загрязнения воздуха составило порядка 7 миллионов, т.е. каждый восьмой из общего числа умерших в мире, а результатом такого воздействия в России являются более 40 тыс. дополнительных смертей в год⁵.

Роспотребнадзор также указывает на прямое влияние состояния атмосферного воздуха на заболеваемость и смертность населения. Однако количественных показателей Роспотребнадзором не представлено, что свидетельствует об отсутствии системного анализа данной проблемы.

Указывая на общую положительную динамику снижения загрязнения атмосферного воздуха, Роспотребнадзор отмечает, что уровень его загрязнения на территориях отдельных регионов Российской Федерации, например, Республик Дагестан и Татарстан, Алтайского и Забайкальского краев, Сахалинской области и г. Москвы превышает 5 среднесуточных ПДК.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия учтены итоги контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, информация Минприроды России, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Росгидромета, Росстата. Проведен анализ изменений в природоохранное законодательство, администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, механизмов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к проведению природоохранных мероприятий и текущей ситуации с реализацией законодательства в области охраны окружающей среды.

7. По результатам мероприятия установлено следующее.

7.1. Цель 1. Оценить изменения в природоохранное законодательство, затрагивающее вопросы деятельности хозяйствующих субъектов, в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

Вопросы:

7.1.1. Проанализировать нормативную правовую базу (в том числе документы стратегического планирования), которая легла в основу разработки изменений в природоохранное законодательство.

21 июля 2014 года был принят Федеральный закон № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 219-ФЗ).

Закон № 219-ФЗ был разработан с учетом необходимости планомерного вовлечения хозяйствующих субъектов в процесс реализации природоохранной политики, в том числе путем внедрения наилучших доступных технологий для улучшения экологической ситуации в Российской Федерации, обновления основных фондов и создания энергоэффективных производственных мощностей.

⁴ Данные Всемирной организации здравоохранения о смертности, связанной с загрязнением воздуха.

⁵ Материалы второго заседания рабочей группы по подготовке Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» от 21 сентября 2016 г.

Более того, в развитие Закона № 219-ФЗ с целью снижения негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье человека принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Закон № 458-ФЗ), который создал экономические стимулы для снижения негативного воздействия на окружающую среду в сфере обращения с отходами, предусматривающий в том числе вовлечение их в хозяйственный оборот, в качестве вторичных материальных ресурсов, производство товаров и упаковки из биоразлагаемых материалов.

Наряду с изменениями в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) и Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления) законами № 219-ФЗ и № 458-ФЗ внесены изменения в ряд смежных законов, а именно: в федеральные законы от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в Налоговый и Градостроительный кодексы Российской Федерации, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Предпосылками масштабных изменений природоохранного законодательства явилась необходимость оздоровления окружающей среды и снижения антропогенной нагрузки на нее, а также повышения экологической эффективности экономики.

Кроме того, внесение изменений обусловлено:

а) необходимостью уточнить существовавший понятийный аппарат и включить новые понятия, уточнения и конкретизации мер государственной поддержки экологически ориентированной хозяйственной и иной деятельности, определение ее критериев, обеспечить полный учет объектов негативного воздействия на окружающую среду;

б) переходом к долгосрочному стратегическому планированию, в том числе разработкой ряда документов, содержащих вопросы и задачи, связанные с охраной окружающей среды и экологической безопасностью;

в) сокращением объемов финансирования затрат хозяйствующих субъектов на природоохранные мероприятия, что требовало создания эффективных инструментов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к данной деятельности.

Так, в частности, в рамках внесенных изменений законами № 219-ФЗ и № 458-ФЗ в законах об охране окружающей среды и об отходах производства и потребления уточнены такие понятия, как нормативы допустимых выбросов и сбросов, наилучшие доступные технологии, обращение с отходами, а также введены новые понятия - сбор отходов, транспортирование отходов, накопление

отходов, объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, комплексное экологическое разрешение.

Однако, как показала практика, понятийный аппарат, предусмотренный Законом об охране окружающей среды, оказался не полным. Так, Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) неоднократно указывала на отсутствие в законодательстве понятия ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В ходе проведения контрольного мероприятия «Проверка использования в 2013 – 2014 годах и истекшем периоде 2015 года средств федерального бюджета и федерального имущества, предназначенных для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения и осуществления контрольно-надзорных функций в сфере их деятельности» установлено, что при ликвидации загрязнений на островах архипелага Земля Франца-Иосифа были выявлены нарушения на общую сумму 720,1 млн. рублей, или 19,4 % суммы их финансирования в проверяемый период, из них с признаками ущерба - 719,7 млн. рублей, нецелевое использование составило 0,4 млн. рублей. Причиной нарушений явилось, в том числе отсутствие правового регулирования вопросов ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

С учетом замечаний Счетной палаты Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 1 Закона об охране окружающей среды внесены изменения в части введения понятия накопленного вреда окружающей среде, а также Закон об охране окружающей среды дополнен главой XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде».

В целях проведения единой государственной политики в области экологии Правительством Российской Федерации в 2002 году распоряжением Правительством Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р принята Экологическая доктрина Российской Федерации, в соответствии с которой стратегической целью является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. В Доктрине закреплены такие экологические приоритеты в здравоохранении, как улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды.

Достижение закрепленных в Экологической доктрине целей возможно только при выполнении хозяйствующими субъектами предусмотренных природоохранным законодательством положений о нормировании и выполнении ими мероприятий, сокращающих негативное воздействие на окружающую среду.

В Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года⁶ в качестве стратегической цели определено решение социально-экономических задач, обеспечивающих, в том числе

⁶ Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года

экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды и реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду, а в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁷ в качестве основы новой экологической политики определена обновленная система экологического регулирования, соответствующая приоритетам развития страны до 2020 года и новому - постиндустриальному уровню развития российского общества, целью которой является значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств.

В соответствии с приоритетами государственной политики в сфере охраны окружающей среды, закрепленными в отмеченных стратегических документах, 27 декабря 2012 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 2552-р была утверждена государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы», в которую в 2014 году были внесены изменения⁸. Одной из задач указанной государственной программы является снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики, в том числе за счет внедрения системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду, основанной на принципах наилучших доступных технологий. Ожидаемый результат в этой связи заключается, в том числе в создании эффективной системы государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды, стимулировании предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий, создании условий для разработки и внедрения экологически эффективных инновационных технологий, обеспечивающих снижение удельных показателей выбросов и сбросов вредных (загрязняющих) веществ.

Следует отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, согласно которой обеспечение экологической безопасности и рациональное природопользование является одним из национальных приоритетов.

Поставленные в документах стратегического планирования задачи, которые необходимо было решать на фоне сокращения объемов финансирования затрат хозяйствующих субъектов на природоохранные мероприятия, по данным Росстата, с 1,1% ВВП в 2005 году до 0,7% ВВП в 2015 году, потребовали внесения изменений в природоохранное законодательство, в том числе в части создания эффективных инструментов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов.

Основными новациями Закона № 219-ФЗ стали качественно новые подходы к учету объектов негативного воздействия на окружающую среду

⁷ Утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326

(далее – НВОС), начислению и взиманию платы за НВОС, а также стимулированию природопользователей к его снижению.

Так, с целью полного учета объектов негативного воздействия на окружающую среду Законом № 219-ФЗ предусмотрено создание и ведение единой государственной системы учета объектов НВОС, включаемых в федеральный или региональные государственные реестры объектов учета. В соответствии с пунктом 3 статьи 11 Закона № 219-ФЗ постановка на учет объектов НВОС должна быть завершена к концу 2016 года. В отношении новых объектов НВОС постановка на учет осуществляется в течение шести месяцев со дня начала эксплуатации указанных объектов.

Кроме того, Законом № 219-ФЗ предусмотрена дифференциация объектов учета по уровню негативного воздействия на окружающую среду при их постановке на учет и отнесение их к одной из 4 категорий негативного воздействия. При этом лица, эксплуатирующие объекты IV категории, т.е. объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду, освобождены от платы за НВОС.

Законом № 219-ФЗ также в качестве стимулирования к снижению НВОС с 1 января 2020 г. предусмотрено применение повышающих коэффициентов, имеющих значение 25 к ставкам платы в случае осуществления выбросов и сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешенных лимитов, а также при размещении отходов производства и потребления с превышением установленных лимитов и 100 – за выбросы и сбросы загрязняющих веществ объектами I и II категории с превышением лимитов.

В свою очередь Законом № 458-ФЗ предусмотрено применение понижающих коэффициентов к ставкам платы за НВОС в случае обезвреживания (снижения негативного воздействия) отходов, а также при размещении отходов, которые образовались при утилизации ранее размещенных отходов перерабатывающей и добывающей промышленности.

Законом № 219-ФЗ конкретизированы меры государственной поддержки экологически ориентированной хозяйственной и иной деятельности, впервые определены ее критерии. Сравнительная информация о внесенных новациях в Закон об охране окружающей среды в части мер государственной поддержки представлена в таблице.

Первоначальная редакция	Редакция с учетом изменений
<p>Статья 17. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды</p> <p>1. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством.</p> <p>2. Государственная</p>	<p>Статья 17. Государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды</p> <p>1. Государство оказывает поддержку хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях охраны окружающей среды.</p> <p>2. Государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности в целях охраны окружающей среды может осуществляться по следующим направлениям:</p> <p>содействие в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;</p> <p>содействие в осуществлении образовательной деятельности в области</p>

<p>поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.</p>	<p>охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;</p> <p>содействие в осуществлении использования возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов, разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p> <p>3. Государственная поддержка деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду может осуществляться посредством:</p> <ul style="list-style-type: none"> предоставления налоговых льгот в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации; выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. <p>4. Государственная поддержка в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи осуществляется при реализации следующих мероприятий:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) внедрение наилучших доступных технологий; 2) проектирование, строительство, реконструкция: систем оборотного и бессточного водоснабжения; централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух, полезному использованию попутного нефтяного газа; 3) установка: <ul style="list-style-type: none"> оборудования по улучшению режимов сжигания топлива; оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух; автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды. <p>5. Федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.</p>
---	---

Основные изменения, внесенные в природоохранное законодательство законами № 219-ФЗ и № 458-ФЗ, изложены в приложении 1 к Отчету.

Таким образом, в 2014 году на законодательном уровне создана база для формирования новой системы регулирования природопользования, основанная на

стимулировании хозяйствующих субъектов к снижению загрязнения окружающей среды, в том числе посредством внедрения наилучших доступных технологий, малоотходных либо безотходных производств, повышения степени переработки отходов потребления, увеличения степени очистки либо снижения выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду.

7.1.2. Определить состав внесенных в природоохранное законодательство изменений, затрагивающих вопросы деятельности хозяйствующих субъектов, в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

Реализация Закона № 219-ФЗ предусматривает принятие ряда подзаконных актов. Однако документ («дорожная карта»), устанавливающий сроки принятия соответствующих подзаконных актов и распределение ответственности по исполнителям, утвержден не был.

Несмотря на вступление в силу с 1 января 2015 года и 1 января 2016 года ряда положений Закона об охране окружающей среды, на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия отсутствуют следующие подзаконные акты, необходимые для реализации соответствующих положений:

о порядке корректировки размера платы за негативное воздействие на окружающую среду (пункт 10 статьи 16.3 Закона об охране окружающей среды);

о правилах исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду (пункт 13 статьи 16.3 Закона об охране окружающей среды);

о порядке представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее форме (пункт 6 статьи 16.4 Закона об охране окружающей среды);

о правилах осуществления контроля за правильностью исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду, полнотой и своевременностью ее внесения (пункт 3 статьи 16.5 Закона об охране окружающей среды);

о требованиях к содержанию программы производственного экологического контроля, сроках представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля (пункт 4 статьи 67 Закона об охране окружающей среды);

об утверждении формы отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля, методических рекомендаций по ее заполнению, в том числе в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью (пункт 8 статьи 67 Закона об охране окружающей среды).

Кроме того, протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопонина от 9 апреля 2015 г. № АХ-П9-24пр утвержден перечень нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Закона № 458-ФЗ. Однако до настоящего времени не принят ряд актов Правительства Российской Федерации, срок подготовки которых в соответствии с указанным протоколом истек в 2015 году, в том числе о порядке предоставления из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации из средств, поступивших в

счет уплаты экологического сбора, на финансирование работ по обращению с отходами.

Таким образом, Закон об охране окружающей среды и Закон об отходах производства и потребления не могут быть реализованы в полной мере.

Основным механизмом стимулирования хозяйствующих субъектов к выполнению мероприятий по снижению НВОС в соответствии с Законом № 219-ФЗ является плата за НВОС, которую в соответствии с прежней редакцией Закона об охране окружающей среды должны были вносить все хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации.

При этом по результатам контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой, установлено, что территориальными органами Росприроднадзора учет плательщиков платы за НВОС осуществляется не в полном объеме, несмотря на поручения руководителя Росприроднадзора (от 28 января 2014 г. № ВК-1-п и от 4 марта 2014 г. № ВК-06-01-36/3095). Так, по данным Росстата, в 2014 году в стране зарегистрировано порядка 5,0 млн. юридических лиц, а по данным Росприроднадзора на учете в территориальных органах Росприроднадзора числится 594,4 тыс. плательщиков за НВОС, при этом осуществляют плату порядка 546,0 тыс. плательщиков, что составляет 92%. В связи с этим происходит недополучение бюджетами бюджетной системы Российской Федерации доходов от платы за НВОС.

До внесения в Закон об охране окружающей среды изменений Законом № 219-ФЗ законодательно вопрос государственного учета объектов НВОС урегулирован не был, постановка на учет носила заявительный характер, а сам учет не охватывал всех природопользователей. Закон № 219-ФЗ устранил указанную правовую неурегулированность. С 1 января 2015 года у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, возникла обязанность по постановке на учет указанных объектов. Сравнительная информация действующего и предшествующего порядка ведения учета представлена в таблице.

Действующая редакция	Прежняя редакция
<p>Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, подлежат постановке на государственный учет юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на указанных объектах, в уполномоченном Правительством Российской Федерации федеральном органе</p>	<p>Государственному учету управлениями Росприроднадзора (далее – управление) подлежат следующие объекты негативного воздействия:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Объекты негативного воздействия, в отношении которых хозяйствующим субъектом, осуществляющим эксплуатацию объекта негативного воздействия (далее - хозяйствующий субъект), представлено в управление заявление о выдаче разрешения на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, об установлении лимитов на размещение отходов производства и потребления. 2. Объекты негативного воздействия, в отношении которых хозяйствующий субъект обратился в управление по иным вопросам, связанным с ограничением негативного воздействия на окружающую среду. 3. Объекты негативного воздействия, указанные в расчетах платы за негативное воздействие на окружающую среду, представленных в управление. 4. Объекты негативного воздействия, включенные в государственный реестр объектов размещения отходов, реестр промышленно опасных объектов.

<p>исполнительной власти или органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. (ст. 69.2 Закона об охране окружающей среды в ред. Закона № 219-ФЗ).</p>	<p>5. Объекты негативного воздействия, указанные в разрешениях на выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитах на размещение отходов производства и потребления.</p> <p>6. Объекты негативного воздействия, указанные в протоколах об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды, составленных уполномоченными должностными лицами управления.</p> <p>7. Объекты негативного воздействия, указанные в актах проверок по итогам мероприятий по государственному экологическому контролю, составленных уполномоченными должностными лицами управления.</p> <p>8. Объекты негативного воздействия, указанные в обращениях органов государственной власти, в том числе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и т.д., представленных в управление. (Порядок ведения территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, утв. приказом Ростехнадзора от 24.11.2005 № 867).</p>
--	---

Кроме того, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в соответствии с внесенными Законом № 219-ФЗ изменениями дополнен новой статьей 8.46, предусматривающей штраф за непостановку или несвоевременную постановку объектов НВОС на государственный учет.

Согласно пункту 4 статьи 4.2 Закона об охране окружающей среды при постановке объекта НВОС на государственный учет ему присваивается категория в зависимости от уровня оказываемого им при эксплуатации негативного воздействия на окружающую среду, изменение которой возможно при актуализации учетных сведений. Возможность изменения категории объекта является стимулом для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, к проведению мероприятий, снижающих негативное воздействие их объектов на окружающую среду, так как в случае присвоения объекту IV категории, хозяйствующий субъект освобождается от платы за НВОС.

Критерии отнесения к объектам I, II, III и IV категорий представлены ниже.

Категория	Характеристика объектов
I	оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий
II	оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду
III	оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду
IV	оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 572 «Об утверждении Правил создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду» (далее – Правила № 572) государственный учет объектов,

оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в форме ведения государственного реестра таких объектов и представляет собой государственную информационную систему (далее - ГИС), создание которой осуществляется Росприроднадзором в соответствии с Законом об охране окружающей среды, законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации и иными нормативными правовыми актами.

Государственный реестр объектов НВОС состоит из федерального и региональных государственных реестров. Ведение федерального государственного реестра осуществляется территориальными органами Росприроднадзора по месту нахождения объектов, региональных государственных реестров - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту нахождения объектов.

Новая форма ведения государственного учета объектов должна обеспечить полноту информации обо всех объектах НВОС, степени их влияния на состояние окружающей среды и осуществлении хозяйствующими субъектами мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия от них.

Однако постановление Правительства Российской Федерации № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» (далее – Постановление № 1029) принято только 28 сентября 2015 г., т.е. через девять месяцев после вступления в силу положений Закона об охране окружающей среды, предусматривающих дифференциацию объектов негативного воздействия на категории и постановку их на учет.

Также существенно позже (только 23 июня 2016 г.) после вступления в силу с 1 января 2015 г. изменений в Закон об охране окружающей среды, предусматривающих создание и ведение государственных реестров объектов НВОС, были утверждены Правила № 572.

Анализ Правил № 572 и критериев Постановления № 1029 показал необходимость их доработки в части уточнения порядка постановки объектов НВОС на государственный учет и присвоения им категории негативного воздействия.

Так, в соответствии со статьей 4.2 Закона об охране окружающей среды объектами I категории являются объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий. При этом пунктом 18 Правил № 572 установлено, что в случае если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель осуществляют хозяйственную и (или) иную деятельность на 2 и более объектах, заявка о постановке объекта на учет направляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в отношении каждого объекта отдельно.

Таким образом, существует вероятность, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель при постановке на учет объекта НВОС не единым комплексом, который соответствует I категории объектов НВОС, а в соответствии с пунктом 18 Правил № 572 подаст несколько заявок о постановке

объекта на учет отдельно в отношении каждого объекта, который по своим индивидуальным характеристикам относится ко II категории, приведет в конечном итоге к присвоению соответствующему объекту более низкой II категории, тем самым освободив хозяйствующие субъекты от обязанности применения наилучших доступных технологий. В то же время сохранится суммарный эффект негативного воздействия от данного комплекса объектов, соответствующий I категории объектов НВОС.

Вместе с тем единственным основанием для отказа в постановке на государственный учет объектов НВОС в соответствии с пунктом 20 Правил № 572 является отсутствие в составе заявки обязательных сведений, необходимых для внесения в государственный реестр и предусмотренных пунктом 5 Правил № 572. При этом указанные правила не предусматривают осуществление проверки достоверности сведений, представленных в заявке о постановке объекта НВОС на учет.

Например, в соответствии с Постановлением № 1029 при определении категории объекта по разведению сельскохозяйственной птицы критерием отнесения его к I или II категории является показатель проектной мощности (40 тыс. птицемест и более и менее 40 тыс. птицемест соответственно). В случае наличия у хозяйствующего субъекта птицекомплекса, состоящего из 2 объектов на 20 тыс. птицемест каждый, существует риск постановки хозяйствующим субъектом на государственный учет указанных объектов по отдельности. Таким образом, каждый объект в отдельности будет относиться ко II категории НВОС.

До настоящего времени ГИС в эксплуатацию не введена, что не позволяет осуществлять прием заявок о постановке на государственный учет объекта НВОС территориальными органами Росприроднадзора и уполномоченными органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, обязанность хозяйствующих субъектов, предусмотренная пунктом 3 статьи 11 Закона № 219-ФЗ, по постановке объектов НВОС на учет в срок до 1 января 2017 года нереализуема.

Преыдущая редакция статьи 16 Закона об охране окружающей среды устанавливала закрытый перечень НВОС и устанавливала положение, в соответствии с которым любое негативное воздействие на окружающую среду является платным. В новой редакции нет закрытого перечня НВОС. Есть закрытый перечень НВОС, за который взимается плата, т.е. видов НВОС много, но плата взимается не за все, а только за то, что перечислено в статье 16 Закона об охране окружающей среды.

Информация о действующем и утратившем силу перечнях видов негативного воздействия, представлена в таблице.

Статья 16 до вступления в силу Закона № 219-ФЗ	Статья 16 после вступления в силу Закона № 219-ФЗ
выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на	выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;

<p>водосборные площади; загрязнение недр, почв; размещение отходов производства и потребления; загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий; иные виды негативного воздействия на окружающую среду.</p>	<p>хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).</p>
---	---

Ранее любое негативное воздействие на окружающую среду было платным, а сейчас только три вида, упомянутые в таблице. Таким образом из Закона об охране окружающей среды исключены такие виды НВОС, за которое взимается плата, как иные виды негативного воздействия на окружающую среду, выбросы в атмосферный воздух передвижными объектами негативного воздействия и за загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации с 1 января 2016 г. были увеличены акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо и авиационный керосин. По информации Росприроднадзора, плата за выбросы в атмосферный воздух передвижными источниками негативного воздействия включена в указанные акцизы. При этом сопоставить объем доходов, полученных от увеличения акцизов на топливо, и объем доходов, полученных ранее от передвижных источников НВОС, не представляется возможным по причине отсутствия данных о доле платы от передвижных источников НВОС в общем объеме акциза на топливо. В 2014 году объем платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух передвижными объектами в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации составил 384,9 млн. рублей.

Возможность взимания платы за загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий, иными видами негативного воздействия на окружающую среду согласно предыдущей редакции статьи 16 Закона об охране окружающей среды реализована не была в связи с тем, что нормативы (ставки), а также методики для расчета сумм платы за данные виды негативного воздействия нормативно не были установлены и хозяйствующие субъекты не исчисляли плату за указанные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Согласно информации, представленной Росприроднадзором, с целью приведения Закона об охране окружающей среды в соответствие с правоприменительной практикой, Минприроды России при подготовке Закона № 219-ФЗ исключило необходимость внесения платы за указанные виды негативного воздействия, однако их воздействие на окружающую среду и здоровье человека сохраняется.

Кроме того, в Закон об охране окружающей среды внесены изменения в части дополнения его новой статьей 16.3, в соответствии с пунктом 3 которой установлено, что при исчислении платы за НВОС в отношении территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными

законами, а также при исчислении указанной платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, применяются дополнительные коэффициенты. При этом согласно пункту 4 статьи 16.3 Закон об охране окружающей среды ставки платы за НВОС и дополнительные коэффициенты устанавливаются Правительством Российской Федерации.

До внесения изменений в Закон об охране окружающей среды в части включения в него статьи 16.3 пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления» (далее – Постановление № 344) было предусмотрено, что нормативы платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления применяются с использованием коэффициентов, учитывающих экологические факторы. При этом для особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, Байкальской природной территории и зон экологического бедствия применялся дополнительный коэффициент 2.

В настоящее время при исчислении платы за НВОС исключается применение дополнительного коэффициента для отдельных территорий, включая районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, ранее применяемого в соответствии с Постановлением № 344.

Указанная норма пункта 3 статьи 16.3 Закон об охране окружающей среды была внесена в проект Закона № 219-ФЗ в ходе рассмотрения его в Государственной Думе во втором чтении.

утвержденная редакция	первоначальная (проектная) редакция
<p>3. При исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду в отношении территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными законами, а также при исчислении указанной платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, применяются дополнительные коэффициенты.</p>	<p>3. При исчислении размера платы за негативное воздействие на окружающую среду для отдельных территорий Российской Федерации, водных объектов и их частей применяются коэффициенты, учитывающие экологическое состояние, природные и социально-экономические особенности территорий и акваторий</p>

Очевидно, что отмена коэффициента выгодна хозяйствующим субъектам, которые осуществляют освоение нефтегазовых месторождений в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Однако в результате применения указанной нормы, по оценке Росприроднадзора, в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации только за 2016 год не поступит 5,5 млрд. рублей (общий размер платы за НВОС по данной категории плательщиков за 2015 год составил 11,0 млрд. рублей), создавая при этом риски нарушения хрупкого равновесия указанных природных территорий.

Более того, отмена коэффициента 2 для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей противоречит смыслу стимулирующей функции платы за НВОС, которая призвана повышать экономическую заинтересованность плательщиков в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду.

Стимулирование природопользователей к снижению негативного воздействия на окружающую среду от размещения отходов предусмотрено Законом № 458-ФЗ. Так, в соответствии с указанным законом на производителей и импортеров товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, накладывается обязанность по уплате экологического сбора. Данная обязанность установлена в новой статье 24.5 Закона об отходах производства и потребления, вступившей в силу с 1 января 2015 года.

Однако, как неоднократно отмечалось Счетной палатой, разработка нормативных правовых актов, необходимых для исчисления и уплаты экологического сбора, была затянута, что сделало невозможным его уплату в 2015 – 2016 годах и привело к не поступлению в федеральный бюджет доходов от экологического сбора, а также не позволило реализовать предусмотренные в статье 24.5 Закона об отходах производства и потребления мероприятия за счет средств экологического сбора.

Экологический сбор в рамках исполнения ответственности производителей, импортеров товаров за утилизацию отходов, образованных в результате использования товаров, на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов прогнозируется в сумме 6,5 млрд. рублей ежегодно. Таким образом, ввиду отсутствия возможности уплаты экологического сбора за 2015 год, недопоступление доходов в федеральный бюджет за указанный период можно оценить в размере порядка 6,5 млрд. рублей.

Последний необходимый акт, которым является приказ Росприроднадзора от 22 августа 2016 г. № 488 «Об утверждении формы расчета суммы экологического сбора», вступил в силу 22 октября 2016 г., после чего вся необходимая нормативная правовая база для взимания указанного сбора была сформирована. Учитывая изложенное и в соответствии с пунктом 2 статьи 24.5 Закона об отходах производства и потребления уплата экологического сбора производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, будет произведена в срок до 15 апреля 2017 г.

Вместе с тем до настоящего времени не утвержден порядок предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств, поступивших в счет уплаты экологического сбора, на финансирование работ по обращению с отходами, срок подготовки которого в соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопонина от 9 апреля 2015 г. № АХ-П9-24пр предусмотрен в IV квартале 2015 г.

Таким образом, возможность расходовать средства на софинансирование утвержденных в установленном порядке региональных программ в области

обращения с отходами и территориальных схем обращения с отходами, на покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров, на покрытие дефицита средств, поступающих в счет оплаты населением услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для строительства объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, на строительство и оснащение таких объектов, предусмотренная пунктом 10 статьи 24.5 Закона об отходах производства и потребления, не может быть реализована, что снижает стимулирующую роль экологического сбора.

Также Законом № 458-ФЗ внесены изменения в части уточнения плательщика платы за НВОС при размещении отходов с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П и установлено, что взимание платы за НВОС при размещении отходов, за исключением твердых коммунальных отходов, производится с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, при осуществлении которыми хозяйственной и иной деятельности образовались указанные отходы. Плательщиками данного публично-правового платежа в силу Закона № 458-ФЗ при размещении твердых коммунальных отходов являются региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению.

В прежней редакции Закона об отходах производства и потребления предусматривалось, что плата за размещение отходов взимается с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации, в соответствии с нормами которого под размещением отходов понимается хранение и захоронение отходов.

По результатам контрольных мероприятий Счетной палатой неоднократно отмечалось, что в отсутствие надлежащего правового регулирования указанного вопроса имели место возвраты уплаченных ранее сумм платы за НВОС при размещении отходов производства и потребления. Так, например, арбитражными судами удовлетворены заявления территориальных отделений Банка России о возврате уплаченных платежей за НВОС, признанных ошибочными, поскольку банком, в соответствии с решением суда, не осуществляется деятельность по обращению с отходами в том смысле, который ранее придавался положениями Закона об отходах производства и потребления, т.е. деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению отходов. Только в отношении Главного управления Банка России по Воронежской области согласно постановлению Федерального арбитражного суда Центрального округа от 26 июня 2014 г. по делу № А14-8559/2013 сумма платы за НВОС, подлежащая возврату за 2010-2012 годы, составила 449,1 тыс. рублей.

В части стимулирования хозяйствующих субъектов к выполнению природоохранных мероприятий ключевой новацией Закона № 219-ФЗ стало законодательное закрепление в статье 16.3 Закона об охране окружающей среды порядка корректировки размера платы за НВОС в случае реализации

природопользователями мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

7.2. Цель 2. Провести оценку влияния изменений, внесенных в природоохранное законодательство, на динамику поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду.

7.2.1. Провести анализ администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду

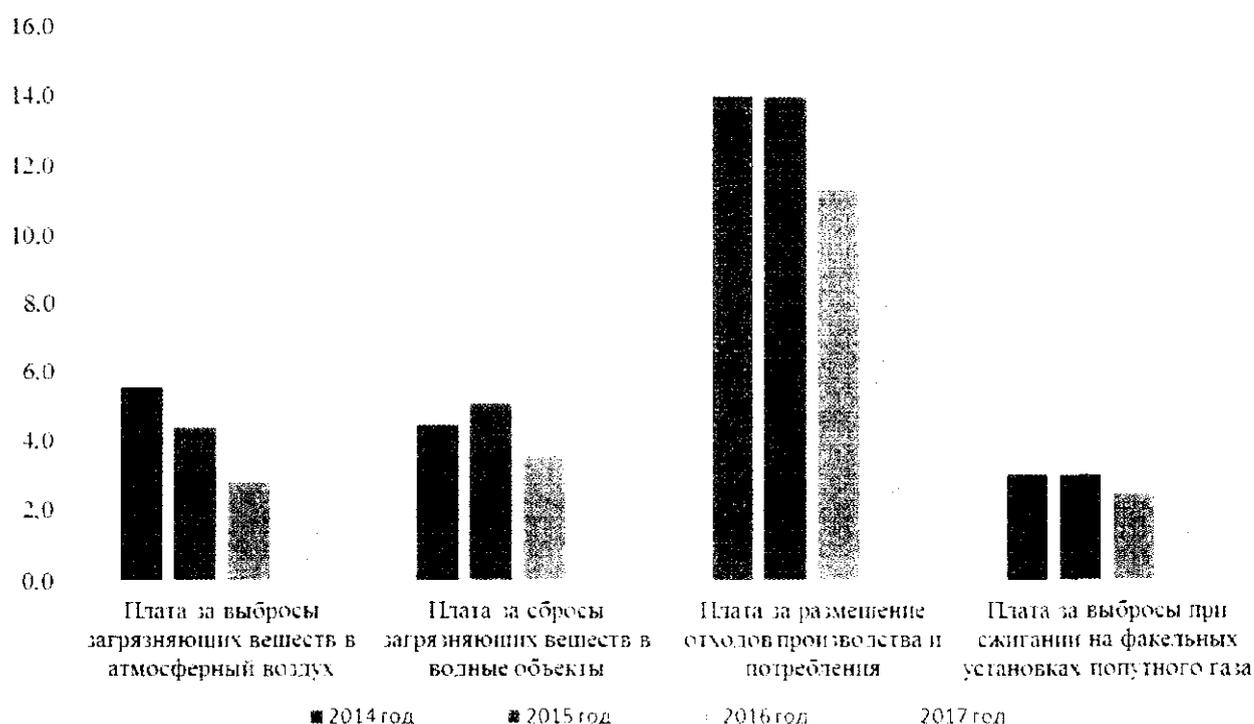
По своему экономическому содержанию плата за негативное воздействие на окружающую среду относится к публично-правовому платежу, прямое функциональное назначение которого состоит в предотвращении либо смягчении негативного воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую среду, путем повышения экономической заинтересованности в снижении уровня негативного воздействия, от которого напрямую зависит размер платы.

В этой связи в рамках экспертно-аналитического мероприятия с целью выявления недостатков проведен анализ администрирования платы за НВОС.

Следует отметить, что с 1 января 2016 г. Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменены пропорции зачисления в бюджеты разных уровней платы за НВОС (в 2014 и 2015 годах в федеральный бюджет поступало 20 %, начиная с 2016 года – 5 %).

На приведенной ниже диаграмме представлена динамика поступления платы за НВОС в доход бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Динамика платы за НВОС, в млрд. рублей



Следует отметить, что по 2014 и 2015 году показано кассовое исполнение доходов, а по 2016 и 2017 году – прогнозные значения.

Анализ диаграммы показал устойчивое сокращение поступлений платы за НВОС в 2016 и 2017 годах, что объясняется изменением законодательства в части отмены применения дополнительного коэффициента 2 к ставкам платы за НВОС в отношении районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, начиная с 2016 года, которое по оценке Росприроднадзора приведет к недопоступлению порядка 5,5 млрд. рублей доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации только за 2016 год (*размер платы за НВОС по данной категории плательщиков за 2015 год составил 11,0 млрд. рублей*).

Кроме того, к сокращению поступлений платы за НВОС в 2016 и последующих годах могут привести следующие причины:

- возможность с 1 января 2016 года осуществить корректировку платежей за НВОС путем уменьшения рассчитанной суммы платы за негативное воздействие на затраты, которые организация (предприниматель) произвела, чтобы снизить негативное воздействие на окружающую среду;

- освобождение от платы за НВОС лиц, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах IV категории.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия проанализирована информация, полученная в части обращений природопользователей за корректировкой платы за НВОС в проверяемый период. Размеры предоставленных корректировок и общих сумм платы за НВОС представлены ниже.

	(млн. рублей)		
	2014	2015	2016*
Объем платы за НВОС в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации	27 681,1	26 792,4	20 215,6
Сумма, заявленная плательщиками для корректировки платы	22 888,6	22 746,0	2 216,2
Сумма платы, принятая Росприроднадзором для корректировки	12 583,4	17 991,7	1 128,8

* прогнозные данные поступления платы за НВОС, суммы корректировки по итогам первого полугодия 2016 года

Анализ приведенных данных показал сокращение поступления платы за НВОС, а также увеличение принятых для корректировки сумм платы за НВОС, которые напрямую увязаны с сокращением хозяйствующими субъектами негативного воздействия на окружающую среду.

Кассовое исполнение доходов федерального бюджета от поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду в 2014 году составило 5 514 232,7 тыс. рублей, в 2015 году – 5 354 815,8 тыс. рублей (-2,9%).

В целях оценки динамики поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду направлен запрос в территориальные управления Росприроднадзора о представлении данных о суммах поступившей платы за 2014 - 2015 годы и первое полугодие 2016 года по консолидированному и федеральному бюджетам в разрезе 20 крупнейших плательщиков.

Анализ агрегированных данных по 75 территориальным управлениям Росприроднадзора подтверждает снижение в 2015 году поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду по сравнению с 2014 годом в абсолютном выражении. Увеличение платы отмечено по 681 плательщикам при одновременном снижении по 754 плательщикам. Удельный вес плательщиков, платежи которых сократились в 2015 году, среди общего числа плательщиков составляет 52,5 процента, что соответствует динамике поступлений платы за НВОС в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что в проверенных территориальных управлениях наблюдаются значительные различия в объемах и видах платы за негативное воздействие на окружающую среду, а некоторыми представлены данные в разрезе меньшего количества плательщиков (например, Управление по Чукотскому автономному округу по 12, Управление по Республике Северная Осетия – Алания по 16, Департамент по Дальневосточному федеральному округу по 17, Управление по Тверской области по 19 плательщикам). Департамент по Крымскому федеральному округу представил сводные данные в объемах и видах платы за негативное воздействие на окружающую среду (без детализации по плательщикам).

В большинстве случаев снижение сумм платы обусловлено сокращением собственно негативного воздействия на окружающую среду (сокращение массы сбросов, выбросов загрязняющих веществ, размещения отходов), в отдельных случаях вследствие ряда косвенных причин (дополнительный коэффициент не применяется, если интегральный показатель сжигания не превышает предельно допустимого значения показателя сжигания попутного нефтяного газа ($\leq 5\%$), получение разрешения на выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления).

Увеличение размеров платы объясняется превышением плательщиками утвержденных территориальными органами Росприроднадзора нормативов выбросов, сбросов загрязняющих веществ, лимитов на размещение отходов, что приводит к расчету платы с применением дополнительных коэффициентов.

Вместе с тем экспертиза природоохранного законодательства и некоторых частных случаев его правоприменения, показала наличие недостатков и пробелов правового регулирования рассматриваемых отношений, влияние которых может существенно исказить действительную ситуацию в сфере охраны природы.

Недопоступление доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с:

- неправомерным списанием задолженности по плате за НВОС

Так, например, несмотря на требования Росприроднадзора, в период 2009 и 2010 годов, АО «Новотроицкий завод химических соединений» (далее – АО «НЗХС») не вносилась плата за негативное воздействие на окружающую среду (за размещение отходов).

Следует отметить, что деятельность АО «НЗХС» связана с изготовлением продукции, в результате которого происходит накопление высокотоксичных

отходов. Экологическая опасность соединений трех- и шестивалентного хрома, содержащихся в технологическом шламе производства монокромата натрия, складываемом в шламонакопителе, представляет серьезную угрозу окружающей среде, поскольку указанные элементы обладают высокой токсичностью по отношению к живым организмам. Попадая в реку Урал, они могут по течению достигать Каспийского моря, нанося вред природным экосистемам на всем пути.

При отсутствии у АО «НЗХС» оформленного разрешения на размещение отходов вся масса загрязняющих веществ общества учтена как сверхлимитная, а задолженность рассчитана с пятикратным повышающим коэффициентом, составив за 2009 год – 1 197,6 млн. рублей; за 2010 год – 1 910,9 млн. рублей.

Размеры платы и правомерность требований Росприроднадзора по ее уплате с АО «НЗХС» подтверждены вступившими в силу судебными решениями.

При этом вместо исполнения решений судов АО «НЗХС» урегулировало экономический спор путем заключения мировых соглашений с Росприроднадзором посредством применения административных методов.

В результате, вместо уплаты надлежащим образом рассчитанных сумм платы за НВОС в размере 3,1 млрд. рублей за 2009 и 2010 годы АО «НЗХС» по условиям мирового соглашения с территориальным органом Росприроднадзора заплатило порядка 186,5 млн. рублей, что в 16,5 раз меньше.

При этом действующим законодательством не предусмотрена возможность уменьшения администратором доходов размеров платежей, подлежащих уплате в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в том числе путем заключения мирового соглашения, что подтверждается письмом Минфина России от 30 апреля 2014 г. № 19-03-05/7/20467.

Представляется, что освобождение отдельных хозяйствующих субъектов от платы за НВОС не только ставит под угрозу состояние окружающей среды, но и нивелирует работу органов власти по совершенствованию законодательства с целью создания стимулов для природопользователей по снижению негативного воздействия на окружающую среду, порождая неравенство между субъектами экологических правоотношений.

- Выпадением доходов от передвижных источников

Законом № 219-ФЗ внесены изменения в статью 28 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», в соответствии с которыми с 1 января 2015 года плата за негативное воздействие на окружающую среду передвижными источниками не взимается.

Аналогичные изменения внесены в Закон об охране окружающей среды, однако со сроком вступления в силу с 1 января 2016 года.

Таким образом, образовалась коллизия между двумя федеральными законами.

С целью урегулирования ситуации Минприроды России⁹ дало разъяснения, согласно которым с 1 января 2015 года взимание платы за выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух от передвижных источников не

⁹ от 10 марта 2015 г. № 12-47/5413 и от 23 июля 2015 г. № 02-12-44/17039

предусмотрено, в этой связи Росприроднадзор определил¹⁰ процедуру возврата указанной платы администраторами доходов бюджета по письменным заявлениям плательщиков и необходимость ее оформления как ошибочно произведенные платежи.

В результате, в 2015 году в доход бюджетов бюджетной системы Российской Федерации поступило только 295,0 млн. рублей за выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух передвижными объектами, тогда как за 2014 год – 384,9 млн. рублей.

Кроме того, необходимо также учитывать, что в текущем году возможно обращение плательщиков за возвратом уплаченных в отчетном году в доход федерального бюджета денежных средств, вследствие чего из средств федерального бюджета может быть возвращено до 295,0 млн. рублей.

- Отсутствие контроля за правильностью исчисления платы

Согласно пункту 1 статьи 16.5 Закона об охране окружающей среды контроль за правильностью исчисления платы за НВОС, полнотой и своевременностью ее внесения должен осуществляться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 5.5.(23) Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400, указанные полномочия возложены на Росприроднадзор.

При этом правила осуществления указанного контроля, включающие процедуры зачета (возврата) денежных средств, предусмотренные пунктом 3 статьи 16.5 Закона об охране окружающей среды, до настоящего времени не разработаны. В этой связи невозможно оценить полноту поступивших доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Неурегулированность вопроса обращения с медицинскими отходами

Несмотря на многочисленные изменения природоохранного законодательства, вопрос обращения с медицинскими отходами в полной мере не решен.

С 1 июля 2009 года с принятием Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» отношения в области обращения с медицинскими отходами исключены из сферы действия Закона об отходах производства и потребления.

Вместе с тем частью 2 статьи 2 Закона об отходах производства и потребления установлено, что отношения в области обращения с медицинскими отходами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Анализ указанного законодательства показал отсутствие надлежащего правового регулирования в части размещения медицинских отходов.

¹⁰ письмо от 3 августа 2015 г. № АА-06-01-36/13498

Так, согласно определения медицинских отходов, которое дано в статье 49 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ) к ним относятся все виды отходов, в том числе анатомические, патолого-анатомические, биохимические, микробиологические и физиологические, образующиеся в процессе осуществления медицинской деятельности и фармацевтической деятельности, деятельности по производству лекарственных средств и медицинских изделий, а также деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний и генно-инженерно-модифицированных организмов в медицинских целях. В указанной статье предусмотрено, что классификация, правила сбора, использования, обезвреживания, размещения, хранения, транспортировки, учета и утилизации медицинских отходов устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

При этом санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами (СанПиН) 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 9 декабря 2010 г. № 163, установлены отдельные требования к организации системы обращения с медицинскими отходами, в том числе к их сбору, временному хранению, транспортированию, обеззараживанию и/или обезвреживанию, учету и контролю за их движением, однако вопросы размещения медицинских отходов не урегулированы.

Между тем медицинские отходы являются основным источником поступления вредных химических, химико-биологических и биологических элементов в окружающую среду.

Всемирная организация здравоохранения еще в 1979 году отнесла данный тип отходов к группе опасных для человека и указала на срочную необходимость создания специальных служб, занимающихся их переработкой.

Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением выделено 45 видов опасных отходов, причем список открывается именно медицинскими отходами.

Вместе с тем технологии обезвреживания медицинских отходов не подпадают под действие Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», вследствие чего указанная деятельность осуществляется при отсутствии данных по экологическому обоснованию допустимости ее реализации.

Частью 2 статьи 49 Закона № 323-ФЗ и пунктом 2.1 СанПиН 2.1.7.2790-10 определено подразделение медицинских отходов в соответствии с критериями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2012 г. № 681, на пять классов опасности (А, Б, В, Г, Д) в зависимости от степени их эпидемиологической, токсикологической и радиационной опасности, а также негативного воздействия на среду обитания человека: класс А - эпидемиологически безопасные отходы, приближенные по составу к твердым бытовым отходам; класс Б - эпидемиологически опасные отходы; класс В -

чрезвычайно эпидемиологически опасные отходы; класс Г - токсикологически опасные отходы 1 - 4-го классов опасности; класс Д - радиоактивные отходы.

Статьей 4.1 Закона об отходах производства и потребления установлено, что в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду отходы подразделяются на пять классов опасности (I - V классы): I класс - чрезвычайно опасные отходы; II класс - высокоопасные отходы; III класс - умеренно опасные отходы; IV класс - малоопасные отходы; V класс - практически неопасные отходы.

Исходя из вышесказанного медицинские отходы имеют классификацию опасности, отличную от классификации отходов, установленной Законом об отходах производства и потребления.

На неправомерность применения к рассматриваемым правоотношениям по обращению с медицинскими отходами природоохранного законодательства, включая законодательство об экологической экспертизе, и, как следствие, не распространение его на выдачу разрешительной природоохранной документации на медицинские отходы и взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду при их размещении, указано в письме Минприроды России от 1 октября 2014 г. № 05-12-44/22301.

Вместе с тем, в более позднем письме от 12 февраля 2015 г. № 12-50/1025-ОГ Минприроды России даны разъяснения согласно которым, применение положений Закона об отходах производства и потребления, а также нормативных правовых актов Минприроды России возможно в отношении медицинских отходов, которые после соответствующих обработки и обеззараживания утратили эпидемиологическую и токсикологическую опасность. При этом Минприроды России также указывает на отсутствие в законодательстве Российской Федерации требований к получению лицензий на деятельность по обезвреживанию и размещению медицинских отходов, оформлению паспортов медицинских отходов, разработки проектов нормативов образования медицинских отходов и лимитов на их размещение, расчет и внесение платы за негативное воздействие на окружающую природную среду при размещении медицинских отходов, в связи с чем действие норм Закона об отходах производства и потребления, а также нормативных правовых актов Минприроды России в области обращения с отходами не распространяется на медицинские отходы.

В письме от 8 июля 2016 г. № АА-03-03-32/13510 Росприроднадзор даны разъяснения, согласно которым санитарным законодательством допускается осуществление обращения медицинских отходов класса А (эпидемиологически безопасные отходы, по составу приближенные к твердым бытовым отходам, критерием опасности которых является отсутствие в их составе возбудителей инфекционных заболеваний) в соответствии с требованиями законодательства в области обращения с отходами производства и потребления.

При этом в указанном письме отмечено, что действие норм Закона об отходах производства и потребления, а также нормативных правовых актов Минприроды России в области обращения с отходами не распространяются на медицинские отходы, за исключением медицинских отходов класса А,

прошедших в установленном законодательством порядке обеззараживание и (или) обезвреживание, и отходов, образовавшихся после обезвреживания медицинских отходов. Наряду с этим, природоохранным законодательством Российской Федерации, в частности Законом об отходах производства и потребления, требования к получению документации в области обращения с отходами на медицинские отходы остальных классов не установлены.

Следует отметить, что в период до 2016 года ряд лечебных учреждений перечисляли в бюджет плату за размещение медицинских отходов класса А. Например, поступления в бюджет платы за размещение медицинских отходов класса А от ряда лечебных учреждений Департамента здравоохранения г. Москвы составили:

Наименование организации	2013 г.	2014 г.	2015 г.	(тыс. руб.)
				1 полугодие 2016 г.
ГБУЗ № 14 им. В.Г. Короленко	944,3	1 118,4	461,3	0
ГБУЗ ГКБ № 68 ДЗМ	1 193,7	1 488,0	481,9	0
ГКУЗ ПБ № 5 ДЗМ	2 121,3	866,8	0	0
ГБУЗ ПКБ № 1 ДЗМ	1 565,1	1 516,4	578,8	0

Отсутствие четкого законодательного регулирования в сфере обращения с медицинскими отходами, наряду с загрязнением окружающей среды, влечет недопоступление в доход бюджетов бюджетной системы Российской Федерации значительных средств, а также снижает стимул природопользователей к уменьшению негативного воздействия указанных отходов на окружающую среду, а также риск поступления в окружающую среду вредных веществ вследствие отсутствия необходимости проведения экологической экспертизы при обезвреживании медицинских отходов.

Изменение порядка расчета платы за НВОС, оплаты полученных показателей и представления расчета платы за НВОС.

Пунктом 2 статьи 16.4 Закона об охране окружающей среды в редакции Закона № 219-ФЗ установлено, что отчетным периодом в отношении внесения платы за НВОС признается календарный год. При этом плата, исчисленная по итогам отчетного периода, вносится не позднее 1-го марта года, следующего за отчетным периодом.

Однако Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2016 года внесено изменение в Закон об охране окружающей среды, предусматривающее, что лица, обязанные вносить плату, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, вносят квартальные авансовые платежи (кроме четвертого квартала) не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала текущего отчетного периода, в размере одной четвертой части суммы платы за НВОС, уплаченной за предыдущий год.

В этой связи уже в 2017 году возможны обращения хозяйствующих субъектов за возвратом излишне уплаченных сумм платы за НВОС, если сумма

уплаченных авансовых платежей окажется больше размера платы за НВОС, рассчитанного по фактически оказанному негативному воздействию в отчетном периоде, что приведет к возврату из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации бюджетных средств. Вместе с тем хозяйствующие субъекты, имеющие задолженность по уплате за НВОС по результатам отчетного года, не будут иметь обязательств по внесению авансовых платежей в объеме указанной задолженности в следующем году, что приведет недопоступлению доходов в бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение года.

Таким образом, несмотря на кардинальные изменения природоохранного законодательства успешному внедрению на практике стимулирующей функции платы за негативное воздействие на окружающую среду противодействуют отмеченные выше недостатки правового регулирования.

7.3. Цель 3. Провести анализ правоприменительной практики администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, в том числе в части применения порядка корректировки размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий.

7.3.1. Анализ практики взаимодействия плательщиков платы за негативное воздействие на окружающую среду и органов Росприроднадзора при корректировке размеров платежей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и оценка эффективности применения законодательной базы, подзаконных нормативных правовых актов, иных документов, направленных на стимулирование плательщиков платы за негативное воздействие на окружающую среду к финансированию природоохранных мероприятий.

Несмотря на то, что первоначальной редакцией Закона об охране окружающей среды не был предусмотрен механизм корректировки платы за НВОС с учетом освоения природопользователями средств на выполнение природоохранных мероприятий, возможность такой корректировки следовала из подпункта «а» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (далее – Постановление № 632), согласно которому на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием территориальных подразделений Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации возлагалась обязанность осуществлять корректировки размеров платежей за загрязнение окружающей природной среды с учетом освоения средств на выполнение природоохранных мероприятий.

На основании Постановления № 632 Министерством охраны окружающей природной среды и природных ресурсов Российской Федерации 26 января 1993 г. были утверждены Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (зарегистрированы в

Минюсте России 24 марта 1993 года № 190), (далее – Инструктивно-методические указания).

Так, разделом 6 Инструктивно-методических указаний был установлен указанный порядок корректировки (далее – корректировка). Предложения по корректировке разрабатывались конкретными природопользователями на основе планируемых природоохранных мероприятий, перечень которых был определен в приложении № 2 к Инструктивно-методическим указаниям, и согласовывались с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием территориальных органов Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6.12 Инструктивно-методических указаний объем платы за загрязнение окружающей природной среды конкретного природопользователя определялся территориальными органами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и в соответствии с законодательством утверждался исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации. Размер корректировки уточнялся после окончания планового периода (год, квартал) в зависимости от фактического освоения средств на выполнение природоохранных мероприятий.

Согласно пункту 6.13 Инструктивно-методических указаний оформление корректировки осуществлялось территориальными органами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6.1 Инструктивно-методических указаний корректировке подлежало до 90 процентов платы за загрязнение окружающей природной среды, поступающей на специальные счета внебюджетных государственных экологических фондов, которые были ликвидированы с 1 января 2001 года.

В связи с чем в правоприменительной практике начали формироваться две позиции по поводу возможности осуществления такой корректировки.

В соответствии с первой позицией Росприроднадзор отказывал хозяйствующим субъектам в проведении корректировки по следующим причинам:

– Постановлением № 632 не установлено в какой части платы за негативное воздействие на окружающую среду (федеральной, региональной или муниципальной) могут быть понижены ее размеры;

– пунктом 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации администратор доходов бюджетной системы Российской Федерации осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, взыскание и принятие решения о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним, при этом полномочия администратора доходов бюджетной системы Российской Федерации по корректировке платы за негативное воздействие на окружающую среду указанной статьей не предусмотрены;

– пункт 6.1 Инструктивно-методических указаний, определяющий объем корректировки в размере 90% платежей, поступающих на специальные счета внебюджетных экологических фондов, противоречил положениям Закона об

охране окружающей среды, который не предусматривает механизма корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду. Кроме того, его применение невозможно в связи с ликвидацией внебюджетных государственных экологических фондов.

В соответствии с письмом Росприроднадзора от 23 апреля 2012 г. № ВК-01-00-36/4875, направленным в территориальные органы Росприроднадзора, в условиях отсутствия в действующем законодательстве прямых норм, допускающих уменьшение фактического размера вносимых экологических платежей посредством зачета затрат, понесенных природопользователями на проведение природоохранных мероприятий, использование указанного механизма является недопустимым. Также этим письмом территориальным органам Росприроднадзора предписывалось, в случае принятия органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений по зачету средств, затраченных природопользователями на проведение природоохранных мероприятий, в счет экологических платежей незамедлительно сообщать о данных фактах в центральный аппарат Росприроднадзора.

Вторая позиция, предполагавшая допустимость проведения корректировки, высказывалась Генеральной прокуратурой Российской Федерации и судебными органами.

В обращении Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э.Буксмана в адрес Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е.Донского¹¹ указывалось на несоответствие требованиям действующего законодательства позиции Росприроднадзора, изложенной в письме от 23 апреля 2012 г. № ВК-01-00-36/4875. Минприроды России предлагалось принять меры по отзыву указанного письма Росприроднадзора.

Позиция о допустимости проведения корректировки также поддерживалась арбитражными судами (например, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 июля 2015 г. № Ф07-3588/2015 по делу № А56-48712/2013, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 мая 2016 г. по делу № А33-20045/2014, Решение Арбитражного суда Красноярского края от 15 июля 2016 г. по делу № А33-11397/2015 и др.).

При этом анализ практики взаимодействия плательщиков платы за НВОС и органов Росприроднадзора по вопросу ее корректировки показал, что она осуществлялась несмотря на сложившуюся правовую неопределенность и приводило к судебным спорам между природопользователями и органами Росприроднадзора, что лишало хозяйствующих субъектов экономических стимулов на проведение природоохранных мероприятий.

Правовая неопределенность в данном вопросе еще более усилилась в связи с тем, что Инструктивно-методические указания отменены с 2 сентября 2014 года (Приказ Минприроды России от 4 июля 2014 г. № 302).

В отсутствие необходимой правовой определенности не могло быть обеспечено право хозяйствующих субъектов на проведение корректировки,

¹¹ от 3 августа 2015 г. № 74/3-342-2012

предусмотренное подпунктом «а» пункта 4 Постановлением № 632, что нивелировало стимулирующую роль платы за НВОС в решении вопросов оздоровления окружающей среды.

Таким образом, сложившаяся ситуация требовала более четкой регламентации. В связи с чем в Закон об охране окружающей среды введена статья 16.3, предусматривающая механизм вычета затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенных лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной платы за НВОС.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Закона № 219-ФЗ статья 16.3 вступила в силу с 1 января 2016 года.

Согласно пункту 11 статьи 16.3 Закона об охране окружающей среды затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду признаются документально подтвержденные расходы лиц, обязанных вносить плату, в отчетном периоде на финансирование мероприятий, предусмотренных пунктом 4 статьи 17 Закона об охране окружающей среды и включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности, а также расходы на реализацию мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа.

При этом, такие затраты, не учтенные при исчислении платы за НВОС в отчетном периоде, могут быть учтены в последующие отчетные периоды, но не более чем в течение срока выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Начиная с 2016 года в соответствии с пунктом 4 статьи 17 Закона об охране окружающей среды корректировка может быть предоставлена природопользователям по следующим основаниям:

- 1) внедрение наилучших доступных технологий;
- 2) проектирование, строительство, реконструкция:
 - систем оборотного и бессточного водоснабжения;
 - централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод;
 - сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух, полезному использованию попутного нефтяного газа;
- 3) установка:
 - оборудования по улучшению режимов сжигания топлива;
 - оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления;
 - автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод;

- автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух;

- автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды.

Закон об охране окружающей среды предусматривает принятие подзаконных нормативных правовых актов с целью конкретизации механизма исчисления платы, в том числе проведения ее корректировки. На сегодняшний день указанные нормативные правовые акты не приняты.

Помимо общего механизма корректировки, предусмотренного подпунктом «а» пункта 4 Постановления № 632, с 2013 года существует еще два механизма корректировки платы за НВОС, применяющихся для отдельных категорий природопользователей.

Так, с 1 января 2013 года в соответствии с Положением об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» (далее – Постановление № 1148) и принятым во исполнение данного Положения приказом Минприроды России от 5 августа 2013 г. № 274 «Об утверждении инструктивно-методических указаний по взиманию платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» (далее – Приказ № 274) существует механизм корректировки платы за НВОС с учетом затрат, понесенных пользователями недр на реализацию проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа.

В соответствии с частью 11 статьи 16.3 Закона об охране окружающей среды затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду признаются также расходы на реализацию мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа.

В соответствии с Приказом № 274 размер исчисленной платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, уменьшается на коэффициент покрытия затрат, на реализацию проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа.

Указанный механизм корректировки платы за НВОС не соответствует общему механизму корректировки платы, установленному новой редакцией Закона об охране окружающей среды, поскольку в данном Законе затраты на реализацию природоохранных мероприятий учитываются отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, класса опасности отходов производства и потребления. Данный механизм предполагает установление предельно допустимого значения показателя сжигания на факельных установках и (или) рассеивания попутного нефтяного газа в размере не более 5 процентов объема

добытого попутного нефтяного газа. Затраты природопользователей на реализацию проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа компенсируются через механизм покрытия затрат и должны обеспечивать достижение полезного использования попутного нефтяного газа, а не его сжигания на факельных установках.

Указанный механизм предполагается сохранить и после вступления в силу новой редакции правил исчисления и взимания платы за НВОС.

Кроме того, с 28 апреля 2013 года действует постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2013 г. № 347 «Об утверждении Правил уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае проведения организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий» (далее – Постановление № 347), регламентирующее порядок самостоятельного уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду (сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади) в случае проведения организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий, в том числе по строительству, реконструкции и модернизации очистных сооружений.

Однако Постановлением № 347 не урегулирован вопрос получения корректировки природопользователями в случае осуществления природоохранных мероприятий не в полном объеме. Согласно данному постановлению основанием для отказа в льготе может служить только отчет, который подтверждает отсутствие реализации мероприятий плана и осуществления расходов на их реализацию. Постановлением № 347 не предусмотрен отказ в случае не достижения 100% экологического эффекта по природоохранным мероприятиям. Таким образом, при достижении уменьшения концентраций загрязняющих веществ хотя бы на 1% от заявленных в первоначальном плане позволяет получить льготу хозяйствующему субъекту.

Предполагается, что Постановление № 347 утратит силу после вступления в силу новой редакции правил исчисления и взимания платы за НВОС, а сама корректировка организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций сумм платы за НВОС будет осуществляться в общем порядке.

Таким образом, до принятия Правительством Российской Федерации новой редакции правил исчисления и взимания платы за НВОС сохранится неопределенность и в применении этого механизма корректировки.

Согласно представленным данным Росприроднадзора, в 2014 – 2015 годах и первом полугодии 2016 года в территориальные органы Росприроднадзора поступило 117 обращений о корректировке платы на общую сумму 47 850,9 млн. рублей, из них принято для корректировки (в том числе по судебным решениям) – 74 обращения на общую сумму 31 703,9 млн. рублей. По 38 обращениям корректировка не принята, по 5 обращениям документы находятся на рассмотрении.

Наибольшее число обращений поступило в Управление Росприроднадзора по Пермскому краю – 41, Управление Росприроднадзора по Ханты-Мансийскому

автономному округу – 16, Управление Росприроднадзора по Красноярскому краю – 9.

Основными причинами отказа Росприроднадзора в предоставлении вычета является его позиция, заключающаяся в том, что правовые основания для проведения корректировки в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Постановления № 632 отсутствуют.

Кроме того, отказ обусловлен некомплектностью представленных документов или их несоответствием установленным требованиям, или невозможностью отнести конкретное мероприятие к природоохранным.

Необходимо отметить, что несмотря на позицию Росприроднадзора о недопустимости корректировки платы за НВОС в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Постановления № 632 корректировка предоставлялась Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю по 9 обращениям на сумму 38 024,1 тыс. рублей (строительство очистных сооружений, снижающих выбросы загрязняющих веществ в поверхностные водные объекты, установка автоматизированных систем контроля выхлопных газов, позволяющих осуществлять контроль за составом и объемом их выбросов в атмосферный воздух).

Кроме того, во внесудебном порядке предоставлена одна корректировка на сумму 1 391,8 млн. рублей в городе Москве.

Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2014 г. № 337-р утверждено Соглашение между Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Правительством Москвы о передаче Правительству Москвы осуществления части полномочий Российской Федерации в области охраны окружающей среды (далее – Соглашение), в соответствии с которым Правительству Москвы переданы полномочия по администрированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части платы за негативное воздействие на окружающую среду в отношении всех объектов, расположенных на территории Москвы.

В соответствии с приказом Росприроднадзора от 25 июня 2014 г. № 371 «Об администрировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Департаментом природопользования и охраны окружающей среды города Москвы, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в области охраны окружающей среды» (далее – Приказ № 371) Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы (далее – Мосприрода) осуществляет администрирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В апреле 2015 года в Росприроднадзор поступило обращение Департамента Росприроднадзора по Центральному федеральному округу (далее – Департамент) от 21 апреля 2015 г. № 17-21/4239 (входящий Росприроднадзора от 27 апреля 2015 г. № 9996/31) с информацией о реализации Соглашения.

При проведении Департаментом анализа представленной отчетности (по состоянию на 1 апреля 2015 года) установлено, что Мосприроды осуществило

возврат ОАО «Газпромнефть-МНПЗ» 1 391,8 млн. рублей платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В период с 6 апреля по 29 мая 2015 года Росприроднадзором была проведена плановая проверка деятельности Мосприроды, по результатам которой указанная деятельность в части администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации признана неудовлетворительной.

При проведении проверки был проведен анализ причин и обстоятельств совершения возврата указанных выше денежных средств.

Комиссией Росприроднадзора по результатам проведения проверки деятельности Мосприроды был сделан вывод о том, что Мосприроды в нарушение статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 16 Закона об охране окружающей среды и подпункта «а» пункта 4 Постановления № 632 была проведена корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов ОАО «Газпромнефть-МНПЗ», в результате чего бюджеты бюджетной системы Российской Федерации недополучили 1 391,8 млн. рублей.

Заметим, что в соответствии с решением Арбитражного суда города Москвы № А40-133019/13 от 14 апреля 2014 г. с ОАО «Газпромнефть-МНПЗ» взыскано 1 391,8 млн. рублей платы за негативное воздействие на окружающую среду за несанкционированное размещение нефтесодержащих отходов в буферном пруду, находящемся на территории ОАО «Газпромнефть-МНПЗ».

11 марта 2015 года ОАО «Газпромнефть-МНПЗ» перечисляет денежные средства в сумме 1 391,8 млн. рублей в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов по исполнительному листу по решению суда.

12 марта 2015 года (исходящий от 12 марта 2015 г. № 059/1188, входящий от 12 марта 2015 г. № 05-02-2665/15) предприятие на основании Решения о корректировке платы, утвержденного приказом Мосприроды от 6 марта 2015 г. № 77 «О корректировке размеров платежей за негативное воздействие на окружающую среду», обращается в Мосприроды с заявлением о возврате переплаты по плате за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов в размере 1 391,8 млн. рублей.

12 марта 2015 года утверждено Решение № 10 Мосприроды о возврате из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов в размере 1 391,8 млн. рублей.

Заявка в Управление Федерального казначейства по г. Москве на возврат денежных средств оформлена 13 марта 2015 г. № 10, платежное поручение о возврате от 16 марта 2015 г. № 612091.

Таким образом, денежные средства в сумме 1 391,8 млн. рублей были возвращены на расчетный счет ОАО «Газпромнефть-МНПЗ» через пять дней после поступления указанной суммы в соответствии с решением Арбитражного суда города Москвы № А40-133019/13 от 14 апреля 2014 г. за негативное воздействие на окружающую среду за несанкционированное размещение

нефте содержащих отходов в буферном пруду, находящемся на территории ОАО «Газпромнефть-МНПЗ».

7.3.2. Анализ и обобщение судебной практики, связанной с взиманием платы за негативное воздействие на окружающую среду, в том числе в части реализации плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду права на корректировку размеров платежей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий.

Ввиду наличия пробелов в законодательном регулировании вопросы платы за негативное воздействие на окружающую среду регулярно становятся предметом судебного разбирательства на всех уровнях судебной системы Российской Федерации.

Согласно представленной Росприроднадзором информации (письмо от 31 августа 2015 г. № АС-06-01-26/17815) в 2014-2015 годах и первом полугодии 2016 года Росприроднадзор принимал участие (в качестве истца или ответчика) в 10 432 судебных спорах, в том числе в 2014 году – в 5 166 делах, в 2015 году – 3 410, в 1 полугодии 2016 года – 1 856.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проводился анализ судебной практики, содержащейся в общероссийских справочно-правовых системах. При этом анализировалась практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (в части судебных актов, принятых до исключения суда из судебной системы Российской Федерации), арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов.

Всего изучено и проанализировано 3 501 судебный акт, в том числе:

- 7 судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации;
- 92 судебных акта Верховного Суда Российской Федерации;
- 78 судебных актов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- 1 271 судебный акт арбитражных судов округов;
- 2 053 судебных акта арбитражных апелляционных судов.

Результаты анализа приведены в Приложении 2 к Отчету.

При проведении анализа выделялись только наиболее существенные (важные, интересные, значимые) судебные акты, то есть те, которые создают прецедент (формируют новую практику) либо являются наиболее типичным примером разрешения данного вида споров, связанных с администрированием платы за НВОС.

Наибольшее количество судебных споров, затрагивающих взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду, связано с определением надлежащего плательщика платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Постановлением от 5 марта 2013 г. № 5-П Конституционный Суд Российской Федерации дал оценку конституционности статьи 16 Закона об охране окружающей среды и Постановления № 632.

Заявителем оспаривались нормативные положения, на основании которых определяются элементы обложения публично-правовым платежом в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду применительно к деятельности по размещению отходов производства и потребления, осуществляемой специализированной организацией в соответствии с гражданско-правовыми договорами, заключаемыми ею с организациями, в результате хозяйственной или иной деятельности которых образуются такие отходы.

Решением Конституционного Суда Российской Федерации оспариваемые положения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они допускают взимание названного публично-правового платежа со специализированных организаций за размещение в 2009 году отходов, образовавшихся в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, на основании гражданско-правовых договоров, притом что стороны, заключая указанные договоры, исходили из того, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду является обязанностью той организации, в результате хозяйственной и иной деятельности которой образовались отходы.

Ориентируясь на данную позицию, Верховный Суд Российской Федерации в определении от 4 февраля 2015 г. по делу № 301-КГ14-1819, А31-5740/2013 сформулировал вывод о том, что поскольку предусмотренная Законом об охране окружающей среды обязанность по компенсации причиненного окружающей среде вреда в виде внесения платы за НВОС возложена на природопользователя, она не может быть прекращена у хозяйствующего субъекта только лишь в связи с заключением договора по сбору, вывозу и захоронению твердых бытовых отходов и возникнуть у лиц, оказывающих эти услуги, которым соответствующие денежные средства природопользователем (загрязнителем) для цели их уплаты в качестве соответствующего платежа за размещение отходов, не передавались.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации, иной подход противоречит принципам охраны окружающей среды и природопользования, в том числе принципу платности природопользования и необходимости возмещения вреда, причиненного окружающей среде, установленных статьями 3 и 16 Закона об охране окружающей среды, и не будет обеспечивать должную защиту окружающей среды от негативного на нее воздействия, компенсацию причиненного ей вреда, а, следовательно, право граждан на благоприятную окружающую среду.

Все последующие судебные дела, в которых бы затрагивались ситуации заключения хозяйствующими субъектами договоров со специализированными организациями на вывоз отходов, разрешались исходя из указанной правовой позиции.

Ключевым при разрешении соответствующих споров, как показывает судебная практика, является определение собственника отходов: хозяйствующий субъект, заключивший договор на вывоз отходов, не перестает являться плательщиком платы за НВОС, за исключением случая, когда им осуществлена

передача права собственности на отходы, а на специализированную организацию договором возложена обязанность производить расчет и вносить плату за НВОС за размещение отходов хозяйствующего субъекта.

Так, в Постановлении Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 октября 2015 г. № 12АП-8398/2015 по делу № А12-3730/2015 суд отметил, что передачу отходов организации, оказывающей услуги по их вывозу, необходимо отличать от передачи отходов с переходом права собственности, поскольку наличие только договора на оказание услуг по транспортировке, размещению отходов (мусора) не освобождает плательщиков от внесения платы за НВОС, размер которой зависит от количества и класса опасности отходов.

В Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 октября 2015 г. № 13АП-19548/2015 по делу № А56-85074/2014 суд изучил положения имеющихся в деле договоров на вывоз и размещение отходов и отметил, что в них не предусмотрен переход права собственности на отходы организации-заявителя, так же как и обязанность специализированных организаций производить расчеты и вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов, являющихся собственностью заявителя.

Вторая большая группа судебных решений посвящена рассмотрению споров, связанных с корректировкой платы за НВОС.

Объясняется это правовой неопределенностью, которая существовала до 1 января 2016 года, по поводу возможности осуществления корректировки платы за НВОС с учетом освоения природопользователями средств на выполнение природоохранных мероприятий.

По мнению судов, положения пунктов 1 и 3 статьи 16 Закона об охране окружающей среды, Постановления № 632, а также разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2009 г. № 8-П свидетельствовали, что федеральным законодательством предусмотрены нормы, в соответствии с которыми в установленном порядке может производиться корректировка платежей за негативное воздействие на окружающую среду (например, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 мая 2016 г. № Ф02-1137/2016 по делу № А33-20045/2014).

В случае если в результате исследования доказательств по соответствующему делу устанавливалось, что природопользователь фактически выполнял мероприятия природоохранного характера и нес на них подтвержденные затраты, суды приходили к выводу о наличии необходимых условий для корректировки размера платы за НВОС.

В Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 июля 2015 г. № Ф07-3588/2015 по делу № А56-48712/2013 суд заключил, что Росприроднадзору предоставлено право осуществлять корректировку платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных

платежей в порядке, определенном разделом 6 Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденных Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 26 января 1993 г. К такому выводу суд пришел, проанализировав положения федеральных законов о федеральном бюджете, Приказ Росприроднадзора от 29 сентября 2010 г. № 283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717» и пунктом 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом, по мнению судов, для возможности произведения корректировки необходимо, чтобы мероприятия относились к природоохранным, а план соответствующих природоохранных мероприятий был согласован с уполномоченным органом (например, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 24 июня 2014 г. № Ф07-4501/2014 по делу № А42-4045/2013).

Третья большая группа судебных споров касается применения повышающих коэффициентов к ставкам платы за НВОС.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 марта 2013 г. № 5-П признал оспариваемые положения не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они позволяют применять пятикратный повышающий коэффициент за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления в отношении специализированной организации в случаях, когда размещаемые отходы образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций.

Впредь до внесения необходимых законодательных изменений пятикратный повышающий коэффициент при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду не должен применяться к специализированной организации, осуществляющей деятельность по размещению отходов, которые образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, если с ее стороны не было допущено злоупотреблений, связанных с определением соответствующих лимитов на размещение отходов.

В судебной практике сформирован подход, согласно которому повышающий коэффициент устанавливает размер обязательного фискального платежа и не является мерой ответственности. Законодатель установил повышающий пятикратный коэффициент к ставке платы за сам факт отсутствия разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ без разрешения, не предусмотрев норм, позволяющих учитывать отсутствие вины и другие обстоятельства, как это, в частности, предусмотрено при возмещении вреда, причиненного окружающей среде нарушениями природоохранного законодательства (например, Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 10 сентября 2015 г. № 05АП-7272/2015 по делу № А59-5011/2014).

В Постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 23 октября 2014 г. № 06АП-4922/2014 по делу № А16-594/2014 суд не принял во внимание довод природопользователя о том, что им неоднократно предпринимались попытки получить соответствующие разрешения. Как отметил суд, спорные платежи не обладают рядом признаков, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, а носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей природе не налогом, а фискальным сбором, то есть эти платежи не являются штрафом, при наложении которого учитывается виновность природопользователя.

Также необходимо упомянуть споры, связанные с медицинскими отходами.

В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2016 г. № 306-КГ16-3171 по делу № А55-12937/2015 указано, что само по себе отнесение отходов к медицинским и установление особой классификации медицинских отходов не освобождает медицинские учреждения (как организации, в процессе осуществления деятельности которых образуются отходы) от обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду. В данном Определении суд затронул вопрос надлежащего плательщика платы за НВОС и заключил, что относимость производимых больницей отходов к медицинским и наличие договоров со специализированными организациями на право перевозки и захоронения отходов не освобождает больницу как собственника этих отходов от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду. С учетом представленных доказательств суд пришел к выводу, что специализированными организациями от учреждения принимаются и вывозятся пищевые отходы кухонь, мусор от бытовых помещений, смет с территории, отходы гипса, отходы тары и упаковки, стеклянный бой, отходы бумаги и картона, т.е. отходы, которые не подпадают под понятие медицинских отходов, установленное статьей 49 Федерального закона от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Среди иной проанализированной судебной практики выделены отдельно споры, связанные с участием субъектов малого предпринимательства, а также споры, связанные с участием Банка России. Большое количество судебных дел, стороной которых являлся Банк России, связано с определением надлежащего плательщика платы за НВОС в ситуации заключения договора со специализированной организацией.

Анализ судебной практики, проведенной в рамках экспертно-аналитического мероприятия показал, что изменениями, внесенными в природоохранное законодательство Законами № 219-ФЗ и № 458-ФЗ, значительная часть правовых пробелов, являвшихся поводом для обращения природопользователей в суды, устранена. Так, определен круг лиц, обязанных вносить плату за НВОС, установлен механизм корректировки платы при проведении мероприятий в целях охраны окружающей среды, введена новая система из корректирующих коэффициентов. В то же время вопрос размещения медицинских отходов продолжает быть не урегулированным действующим

законодательством, что сохраняет риски продолжения судебных споров по этой категории дел.

8. Выводы:

Состояние окружающей среды, оказывающее влияние на здоровье не только настоящего, но и будущих поколений, – один из основных приоритетов политики государства, определенный Экологической доктриной Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительством Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

8.1. Основным инструментом регулирования деятельности хозяйствующих субъектов в части негативного воздействия на окружающую среду (далее – НВОС) является плата за него, стимулирующая функция которой обеспечивается регулированием ее размеров в зависимости от уровня оказываемого негативного воздействия и экономической заинтересованности ее плательщиков в смягчении либо предотвращении указанного негативного воздействия.

Одним из ожидаемых результатов государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326, является стимулирование организаций и создание условий для внедрения экологически эффективных технологий.

Существовавшие до 2014 года недостатки правового регулирования природоохранных отношений, в том числе в части отсутствия законодательно установленной возможности реализации права хозяйствующих субъектов на проведение корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае финансирования ими затрат на выполнение природоохранных мероприятий отрицательно сказывались на ее стимулирующей функции и регулярно приводили к судебным разбирательствам на всех уровнях судебной системы Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация потребовала существенного изменения природоохранного законодательства.

В результате в 2014 году приняты федеральные законы от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 219-ФЗ) и от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу

отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее – Закон № 458-ФЗ), предусматривающие изменение механизмов стимулирования хозяйствующих субъектов к снижению негативного воздействия на окружающую среду, в том числе посредством законодательного закрепления возможности корректировки платы за НВОС и введения экологического сбора с производителей или импортеров товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, соответственно.

В рамках отмеченного реформирования законодательства созданы предпосылки для решения многих проблем.

Однако анализ реализации внесенных изменений, проведенный в целях оценки эффективности предусмотренных природоохранным законодательством льгот, предоставляемых хозяйствующим субъектам, показал, что они в настоящее время не привели к ожидаемому результату в части стимулирования хозяйствующих субъектов к выполнению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

8.1.1. Принятые в 2014 году федеральные законы № 219-ФЗ и № 458-ФЗ в отсутствие необходимых для их реализации нормативных правовых актов не могут быть реализованы в полной мере.

При этом отсутствие утвержденного документа («дорожной карты»), устанавливающего наименование, сроки подготовки и ответственных исполнителей за подготовку нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений Закона № 219-ФЗ, не позволяет контролировать полноту и своевременность действий органов исполнительной власти по подготовке соответствующих правовых актов.

Вместе с тем проведенный анализ в рамках экспертно-аналитического мероприятия показывает, что, несмотря на поэтапность вступления в силу норм Закона № 219-ФЗ, по состоянию на 15 ноября 2016 года не утверждено 6 нормативных правовых актов, необходимых для реализации уже вступивших в силу положений Закона № 219-ФЗ.

Из 29 актов, предусмотренных перечнем нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Закона № 458-ФЗ, утвержденным протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопонина от 9 апреля 2015 г. № АХ-П9-24пр, 21 акт принят позже установленного срока. По состоянию на 15 ноября 2016 года не принято 3 акта из указанного перечня, подготовку которых необходимо было завершить в 2015 году.

8.1.2. В отсутствие утвержденного Правительством Российской Федерации порядка корректировки размера платы за негативное воздействие на окружающую среду не может быть реализовано предусмотренное пунктом 10 статьи 16.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) право хозяйствующих субъектов на корректировку размера платы за НВОС, что препятствует

реализации механизма стимулирования хозяйствующих субъектов к проведению природоохранных мероприятий.

8.1.3. Не соблюдение сроков разработки и принятия нормативных правовых актов, необходимых для исчисления и уплаты экологического сбора, привело к недопоступлению порядка 6,5 млрд. рублей в доход федерального бюджета за 2015 год.

8.1.4. В отсутствие утвержденного порядка предоставления из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации из средств, поступивших в счет уплаты экологического сбора, на финансирование работ по обращению с отходами невозможна реализация мероприятий, связанных с обеспечением защиты окружающей среды.

8.2. В отсутствие государственной информационной системы учета объектов негативного воздействия на окружающую среду (далее – объекты НВОС), необходимой для формирования полной и достоверной базы данных о них, реализация установленной пунктом 3 статьи 69 Закона об охране окружающей среды обязанности хозяйствующих субъектов по постановке объектов НВОС на учет до 1 января 2017 года или в течении 6 месяцев со дня начала эксплуатации указанных объектов невозможна.

Вместе с тем по результатам контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации неоднократно отмечалось, что отсутствие полного учета плательщиков платы за НВОС приводит к недопоступлению доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Так, по данным Росстата, в 2014 году в стране зарегистрировано порядка 5,0 млн. юридических лиц, а по данным Росприроднадзора на учете в территориальных органах Росприроднадзора числится 594,4 тыс. плательщиков, при этом плату за НВОС осуществляют порядка 546,0 тыс. плательщиков, что составляет 92 процента.

При этом с 1 января 2015 года Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнен статьей 8.46, предусматривающей штраф за несвоевременную постановку или непостановку на учет объектов НВОС.

8.3. В соответствии со статьей 4.2 Закона об охране окружающей среды при постановке на учет объектам НВОС присваивается категория в зависимости от оказываемого объектом НВОС влияния на окружающую среду. При этом на объектах I категории, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду, должны применяться наилучшие доступные технологии.

Вместе с тем анализ Правил создания и ведения государственного реестра объектов негативного воздействия на окружающую среду¹² показал, что в отсутствие у Росприроднадзора полномочий по проверке достоверности сведений, представленных в заявке о постановке объектов НВОС на учет может привести к необоснованному занижению хозяйствующими субъектами категории объекта и,

¹² утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 572

как следствие, освобождению их от обязанности применения наилучших доступных технологий, что не будет способствовать оздоровлению окружающей среды.

8.4. Внесенное Законом № 219-ФЗ изменение в части дополнения Закона об охране окружающей среды пунктом 3 статьи 16.5 исключает возможность применения используемого ранее дополнительного коэффициента 2 к ставкам платы за НВОС в отношении районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, что, по оценке Росприроднадзора, только за 2016 год приведет к недопоступлению доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в сумме порядка 5,5 млрд. рублей.

Кроме того, отмена указанного коэффициента противоречит смыслу стимулирующей функции платы за НВОС, направленной на снижение оказываемого на окружающую среду негативного воздействия и ставит под угрозу уязвимую природную среду районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, находящуюся в хрупком равновесии.

8.5. Несмотря на многочисленные изменения законодательства об охране окружающей среды, вопросы обложения платой за НВОС при размещении медицинских отходов остаются неурегулированными.

Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 «Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» отношения в области обращения с медицинскими отходами с 1 июля 2009 года исключены из сферы действия Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

На основании изложенного Минприроды России в письме от 1 октября 2014 г. № 05-12-44/22301 сообщило о неправомерности выдачи разрешительной природоохранной документации на медицинские отходы и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при их размещении.

Следует отметить, что в период до 2016 года ряд лечебных учреждений осуществляли в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации плату за размещение медицинских отходов класса А (эпидемиологически безопасные отходы, по составу приближенные к твердым бытовым отходам). Только по 4 лечебным учреждениям города Москвы в 2013 – 2015 году в счет размещения медицинских отходов поступило 12 336,0 тыс. рублей.

Отсутствие четкого законодательного регулирования при обложении платой за НВОС при размещении медицинских отходов влечет непоступление в доход бюджетов бюджетной системы Российской Федерации значительных средств, а также снижает стимулирующее природопользователей к сокращению негативного воздействия указанных отходов на окружающую среду.

8.6. Анализ администрирования платы за НВОС показал наличие недостатков правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

8.6.1. В отсутствие в бюджетном законодательстве нормы, допускающей возможность уменьшения администратором доходов размеров платежей, в том числе путем заключения мирового соглашения, экономический спор между АО «Новотроицкий завод хромовых соединений» и территориальными органами

Росприроднадзора по плате за НВОС в размере 3,1 млрд. рублей урегулирован административными методами.

В результате заключения мировых соглашений АО «Новотроицкий завод хромовых соединений» уплатило в доход бюджетов бюджетной системы Российской Федерации 186,5 млн. рублей, что в 16,5 раз меньше задолженности, образовавшейся в связи с невнесением обществом платы за НВОС, начисленной за размещение отходов при отсутствии разрешения, размер которой подтвержден вступившими в силу судебными решениями.

Освобождение отдельных хозяйствующих субъектов от внесения в полном объеме платы за НВОС не только ставит под угрозу состояние окружающей среды, но и нивелирует деятельность органов власти по совершенствованию природоохранного законодательства с целью создания стимулов по снижению негативного воздействия, порождая неравенство между субъектами экономических правоотношений.

8.6.2. Законом № 219-ФЗ предусмотрена отмена платы за выбросы вредных загрязняющих веществ передвижными источниками. В связи с этим внесены изменения в Закон об охране окружающей среды и Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». При этом в соответствии с Законом об охране окружающей среды указанная норма вступает в силу с 2016 года, а в соответствии с Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» - с 2015 года. Вследствие указанного несоответствия сроков в 2015 году в доход бюджетов бюджетной системы поступило только 295,0 млн. рублей, что ниже уровня 2014 года на 30 процентов.

Кроме того, с учетом позиции Минприроды России от 23 июля 2015 года № 02-12-44/17039 о неправомерности взимания в 2015 году платы за выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух передвижными источниками возможны обращения за возвратом ошибочно уплаченных денежных средств, вследствие чего из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации может быть возвращено до 295,0 млн. рублей.

8.6.3. Пунктом 2 статьи 16.4 Закона об охране окружающей среды установлено, что отчетным периодом в отношении внесения платы за НВОС признается календарный год и плата вносится не позднее 1-го марта года, следующего за отчетным периодом.

Однако Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесено изменение в Закон об охране окружающей среды, предусматривающее, что с 1 января 2016 года лица, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, обязаны вносить квартальные авансовые платежи (кроме четвертого квартала) не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала текущего отчетного периода, в размере одной четвертой части суммы платы за НВОС, уплаченной за предыдущий год.

В результате уже в 2017 году возможны обращения хозяйствующих субъектов за возвратом излишне уплаченных сумм платы за НВОС, если сумма

уплаченных авансовых платежей окажется больше размера платы за НВОС, рассчитанного по фактически оказанному негативному воздействию в отчетном периоде, что приведет к возврату из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации бюджетных средств.

Вместе с тем хозяйствующие субъекты, имеющие задолженность по уплате за НВОС по результатам отчетного года, не будут иметь обязательств по внесению авансовых платежей в объеме указанной задолженности в следующем году, что приведет к недопоступлению доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в течение года.

Таким образом, введение указанного института авансовых платежей наряду с усложнением прогнозирования доходов от платы за НВОС, препятствует равномерности их поступления, а также освобождает отдельных плательщиков от обязанности внесения авансовых платежей на сумму дебиторской задолженности, образовавшейся на конец отчетного периода.

9. Предложения:

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить отчет в:

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложения: 1. Основные изменения, внесенные в природоохранное законодательство федеральными законами от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» на 9 л. в 1 экз.

2. Анализ и обобщение судебной практики, связанной с взиманием платы за негативное воздействие на окружающую среду на 24 л. в 1 экз.

Аудитор

Б.-Ж.Жамбалнимбуев