



ISSN 2712-7907

№ 8 (285) 2021

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Неналоговые платежи

Представляя
номер

Андрей Батуркин



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Очередной номер нашего Бюллетеня посвящен очень важной теме – экологическим неналоговым платежам.

Счетная палата с 2019 года проводит анализ системы неналоговых платежей как в целом, так и по отдельным видам. Выбор экологических платежей для нашего очередного исследования не случаен. Сегодня именно эта сфера выходит на первый план и с позиции актуальности тех проблем, которые она затрагивает, и с точки зрения перспектив существенных изменений в этой области.

В настоящее время к экологическим платежам можно отнести в том числе три следующих неналоговых платежа: плату за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), экологический и утилизационный сборы. С 2017 года их доля в общем объеме неналоговых доходов выросла почти вдвое – до 8 % в 2020 году. Всего в прошлом году они принесли в казну 382,8 млрд рублей.

Исследуя систему этих платежей, мы в первую очередь обращали внимание на их институциональные основы и предназначение. Анализировали реальное состояние дел, пытались понять, насколько существующая практика их взимания отвечает целям и задачам, которые были определены при их установлении. Внимательно рассматривали и оценивали все идеи, выработанные в этой сфере органами государственной власти, в том числе и те, которые не были реализованы.

В целом по итогам анализа мы пришли к выводу, что компенсационная функция экологических платежей пока недостаточно реализована. Зачастую платежи имеют схожий объект взимания или не выполняют в полной мере свое назначение. Это говорит о необходимости системного пересмотра подходов к их реализации.

Важно отметить, что сегодня мы находимся на начальном этапе реформирования системы расширенной ответственности производителей товаров и упаковки, которая напрямую затрагивает вопросы уплаты экологического сбора. Также принимаются меры по приданию целевого характера плате за НВОС. Все вместе это должно способствовать тому, чтобы экологические платежи не только стали действенным инструментом привлечения финансовых ресурсов для ликвидации накопленного вреда, но и стимулировали природопользователей к бережному отношению к окружающей среде, помогли созданию зеленой экономики замкнутого цикла.

Надеюсь, что наше исследование внесет свой вклад в работу по совершенствованию системы экологических платежей и повышению их эффективности.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	5
Официальная позиция	72
Экспертное мнение	76
Инфографика	98
Рекомендации Счетной палаты	100
Тематические проверки Счетной палаты	104
Международная практика	110
Исследования по теме	119
Публикации в СМИ	125
Новости Счетной палаты	131



Андрей Батуркин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Исследование подходов по совершенствованию системы неналоговых экологических платежей в 2017–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 29 июня 2021 года

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Проанализировать основания и порядок установления и взимания экологических неналоговых платежей, организацию работы по начислению, учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения экологических неналоговых платежей, а также выработанные органами государственной власти и экспертным сообществом подходы (концепции) по совершенствованию экологических неналоговых платежей.

Итоги проверки

Проанализированы основные подходы и современные тенденции развития обязательных экологических неналоговых платежей, выработан ряд рекомендаций по их дальнейшему совершенствованию.

Выводы

1. Компенсационная функция экологических неналоговых платежей, предполагаемая для них законодательством, слабо реализована на практике.
2. Требуется системный пересмотр подходов к установлению экологических неналоговых платежей. В первую очередь необходимо обратить внимание на два аспекта: зачастую платежи имеют схожий объект взимания (экологический и утилизационный сбор); платежи не выполняют в полной мере свое предназначение (утилизационный сбор и плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС).
3. Вопрос включения экологических неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс) целесообразно рассмотреть после завершения реформы системы института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки.
4. Механизмы корректировки платы за НВОС не стали действенным методом стимулирования хозяйствующих субъектов к финансированию природоохранных мероприятий.
5. Необходимы механизмы целевого расходования платы за негативное воздействие на окружающую среду.

6. Основная проблема утилизационного сбора заключается в несовпадении целей при его установлении и выполняемых им функций.
7. Анализ организаций, которые потенциально являются плательщиками экологического сбора в силу производства товаров в упаковке (в отношении которой действуют нормативы утилизации), выявил неполноту охвата экологическим сбором потенциальных организаций-плательщиков.
8. Выборочный анализ отдельных групп товаров позволяет сделать вывод о том, что поступления экологического сбора не обеспечиваются в полной мере.
9. При реализации положений Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (далее – Концепция РОП) необходимо избежать перехода РОП в фискальную плоскость, поскольку при этом существуют риски увеличения нагрузки на добросовестных производителей и импортеров. Это может создать неконкурентные условия и поставить под угрозу достижение фактической утилизации отходов.
10. Обзор экспертных оценок по вопросу влияния 100 % норматива утилизации на рост цен на товары свидетельствует о возможном незначительном влиянии роста норматива утилизации на конечную стоимость продукции по тем видам товаров, которые были проанализированы экспертами.

Вместе с тем для формирования достоверного представления о характере влияния необходимо поручить уполномоченному государственному органу провести соответствующие расчеты.

Обзор экспертных оценок по данному вопросу свидетельствует о возможном незначительном влиянии роста норматива утилизации на конечную стоимость некоторых видов продукции, проанализированных экспертами.

В утвержденной Концепции РОП фактически отсутствуют положения о принципах управления экологическим сбором, нет концептуальных идей о расходовании средств экологического сбора.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Счетная палата рекомендует Правительству Российской Федерации поручить:

1. Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти дополнительно проработать вопрос о внесении изменений в Налоговый кодекс в части отнесения экологических платежей к налогам (сборам) только после завершения реформы института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки.
2. Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть вопрос о целевом использовании неналоговых экологических платежей для реализации мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, восстановлению нарушенного состояния окружающей среды и особо охраняемых природных территорий, а также финансирования иных природоохранных мероприятий, осуществляемых в том числе предприятиями – плательщиками экологических платежей.
3. Минпромторгу России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть возможность возобновления программ утилизации вышедших из эксплуатации транспортных средств за счет утилизационного сбора.
4. Росприроднадзору при доработке и реформировании ЕГИС УОИТ рассмотреть возможность использования сведений, содержащихся в информационных системах прослеживаемости товаров (оператор ФНС России) и маркировки товаров (оператор ООО «Оператор-ЦРПТ»). Это позволит получить достоверные данные, которые можно применить для контроля за уплатой экологического сбора.

Полный текст предложений приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.4.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Выработанные органами государственной власти, а также экспертным сообществом подходы (концепции) по совершенствованию обязательных экологических неналоговых платежей (плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологический и утилизационный сборы (далее – экологические неналоговые платежи)¹.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Проанализировать основания и порядок установления и взимания экологических неналоговых платежей.

3.2. Проанализировать организацию работы по начислению, учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения экологических неналоговых платежей в бюджет, а также проанализировать работу по взысканию задолженности по экологическим неналоговым платежам, включая уплату пеней и штрафов.

3.3. Проанализировать выработанные органами государственной власти, а также экспертным сообществом подходы (концепции) по совершенствованию экологических неналоговых платежей.

3.4. Выработать предложения и рекомендации по совершенствованию системы экологических неналоговых платежей.

1. В рамках экспертно-аналитического мероприятия не рассматривались проблемы установления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов (далее – ТКО), деятельности региональных операторов (операторов) по обращению с ТКО, установления тарифов за услуги по обращению с ТКО.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральная налоговая служба;
- Федеральная таможенная служба.

5. Исследуемый период

2017–2019 годы и истекший период 2020 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 2 ноября 2020 года по 29 июня 2021 года, в том числе на объектах:

- с 23 по 27 ноября 2020 года с выходом на объект: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- с 9 по 20 ноября 2020 года с выходом на объект: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

7. Способы получения и методы изучения фактических данных и информации

- Запрос информации, использование нескольких источников информации из государственных и ведомственных информационных систем;
- сравнительный анализ, анализ данных, в том числе расчетов.

Информация, полученная по результатам запросов, направленных Счетной палатой объектам экспертно-аналитического мероприятия, анализировалась с использованием методов сравнительного правоведения (в части анализа нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов). В части анализа цифровых показателей применен метод сравнительного анализа, а также метод анализа данных.

При подготовке отчета использована информация Минфина России, Минприроды России, Минпромторга России, Росприроднадзора, Росводресурсов, ФНС России,

ФТС России и иных федеральных органов исполнительной власти, которые являются объектами экспертно-аналитического мероприятия и (или) в адрес которых были направлены соответствующие запросы.

Кроме того, учитывались материалы, подготовленные и предоставленные экспертами в рамках экспертной рабочей группы, утвержденной приказом Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 24 января 2020 г. № 4.

В результате проведенного анализа было принято допущение о возможности использования вышеуказанных данных.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Анализ основания и порядка установления и взимания экологических неналоговых платежей

В соответствии с законодательством Российской Федерации плата за негативное воздействие на окружающую среду, установленная статьей 16 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), а также установленные Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ) утилизационный сбор (статья 24.1) и экологический сбор (статья 24.5) являются неналоговыми доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду введена Федеральным законом № 7-ФЗ². Одним из принципов охраны окружающей среды является платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде³. Назначением платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – плата за НВОС) является возмещение вреда окружающей среде.

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в соответствии с главой V Федерального закона № 7-ФЗ. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с главой IV Федерального закона № 89-ФЗ.

-
2. С 12 января 2002 года взамен ранее установленной Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» платы за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.
 3. Согласно статье 3 Федерального закона № 7-ФЗ.

Основные элементы платы за НВОС, в том числе плательщики, объекты обложения, ставки, порядок исчисления, сроки уплаты, отчетность и меры ответственности представлены в приложении № 1 к настоящему отчету.

Утилизационный сбор введен с 1 сентября 2012 года⁴ и не распространяется на колесные транспортные средства, паспорта на которые выданы до этой даты. Утилизационный сбор уплачивается в целях обеспечения экологической безопасности, в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств⁵.

Виды и категории транспортных средств, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, порядок его взимания (в том числе порядок исчисления, уплаты, взыскания, возврата и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора), а также размеры и порядок осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты в бюджет Российской Федерации установлены постановлениями Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1291⁶ и от 6 февраля 2016 г. № 81⁷. Основные элементы утилизационного сбора, в том числе плательщики, объект обложения, ставки, порядок исчисления, сроки уплаты и порядок представления расчета, а также меры ответственности представлены в приложении № 2 к настоящему отчету.

Экологический сбор введен с 1 января 2015 года Федеральным законом 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». Юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые производят товары на территории Российской Федерации, а также юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие импорт товаров из третьих стран или ввоз товаров из государств – членов Евразийского экономического союза, обязаны обеспечивать выполнение установленных нормативов утилизации. Производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, уплачивают экологический сбор⁸.

-
4. Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации».
 5. Пункт 1 статьи 24.1 Федерального закона № 89-ФЗ.
 6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1291 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 1291).
 7. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2016 г. № 81 «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 81).
 8. Статья 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ.

Обязанность производителя, импортера товаров по их утилизации считается исполненной со дня представления отчетности, подтверждающей выполнение нормативов утилизации, либо со дня уплаты экологического сбора.

Средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора предоставляются для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора. Расходование средств от поступившего в федеральный бюджет экологического сбора осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации. Порядок и условия предоставления средств на указанные цели устанавливаются Правительством Российской Федерации⁹. Основные элементы экологического сбора, в том числе плательщики, объект обложения, ставки, порядок исчисления, сроки уплаты, вид отчетности и меры ответственности представлены в приложении № 3 к настоящему отчету.

Детальный анализ изменений в правовом регулировании экологических неналоговых платежей, включая значимые подзаконные нормативные акты, которые влияют на определение суммы платежей, в период с 2017 года по 2020 год приведены в приложениях № 4–7 к настоящему отчету.

В 2020 году Общенациональным планом действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике¹⁰, в рамках реализации ключевой инициативы 5.3 «Улучшение делового климата» задачи 5 «Запуск нового инвестиционного цикла и улучшение делового климата» предусмотрено 10 мер по совершенствованию регулирования в сфере экологии и природопользования, 3 из которых касаются экологических неналоговых платежей (приложение № 8). Ответственным исполнителем по данным мерам является Минприроды России.

В рамках экспертной рабочей группы по вопросам неналоговых платежей предпринимателей¹¹ Минфину России было поручено доработать законопроект об экологическом налоге (ранее подготовленный Минфином России).

Необходимо было предусмотреть включение в Налоговый кодекс шести платежей, имеющих квазиналоговый характер:

- экологического сбора;

9. Пункты 11 и 12 статьи 24.5 Федерального закона № 89-ФЗ.

10. Одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 года и утвержден 2 октября 2020 г. № П13-60855.

11. Образована на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2018 г. № 2069-р.

- платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- утилизационного сбора;
- платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, которые имеют разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн;
- обязательных отчислений операторов связи общего пользования;
- туристического (курортного) сбора.

Во исполнение указанного поручения Минфином России разработан проект федерального закона, который предусматривает дополнение Налогового кодекса главами 25.5 «Экологический налог», 25.6 «Утилизационный сбор», 25.7 «Сбор за пользование автомобильными дорогами федерального значения», 25.8 «Налог на операторов сети связи общего пользования» и 33.1 «Гостиничный сбор».

Экологический налог был предложен к введению в налоговую систему Российской Федерации взамен платы за НВОС. Утилизационный сбор – взамен существующих в настоящее время двух неналоговых платежей: экологического и утилизационного сборов, взимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

Следует отметить, что в структуре кодифицируемых таким образом неналоговых платежей можно выделить обязательные элементы скорее сборов, а не налогов.

При разработке законопроекта не был избран подход по трансформации неналоговых платежей в налоги и сборы. Рассматриваемые платежи включены в проектируемые главы Налогового кодекса в основном исходя из действующего порядка их исчисления.

Проектом главы 25.5 Налогового кодекса в основном сохранены положения НВОС. Объектом обложения экологическим налогом предложено признать такие виды НВОС, как выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными источниками загрязнения окружающей среды, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и размещение отходов производства и потребления. Предложено установить фиксированные налоговые ставки по экологическому налогу для каждого вида загрязняющих веществ, класса опасности отходов с учетом коэффициентов, которые направлены на стимулирование налогоплательщиков реализовывать мероприятия по снижению НВОС. Кроме того, предложено установить порядок уменьшения суммы налога на расходы, связанные с реализацией мер, которые направлены на снижение НВОС (налоговые вычеты).

Проектом главы 25.6 Налогового кодекса в части утилизационного сбора определены плательщики, объекты обложения, установлены ставки и коэффициенты к ним,

предусмотрен порядок расчета и порядок подтверждения сведений об уплате утилизационного сбора.

По утилизационному сбору не установлены новые правила и обязательства, отличающиеся от действующих.

Из новых экологических платежей наибольшие вопросы, в том числе у бизнес-сообщества, возникали в отношении экологического налога.

Во-первых, предлагаемый порядок уменьшения суммы налога на расходы, связанные с реализацией мер, направленных на снижение НВОС (налоговые вычеты), усложнит администрирование налога в части необходимости создания механизмов, которые обеспечивают контроль за обоснованностью произведенных расходов.

Во-вторых, помимо налогоплательщика и администратора (налогового органа) предусматривается участие в процедурах администрирования налога дополнительного субъекта – природоохранного органа, который должен подтвердить достоверность представленных в налоговой декларации данных о фактических уровнях НВОС. Потенциально это может вызвать споры о величине налоговой базы.

Представителями бизнес-сообщества высказывается мнение о преждевременности разработки таких законопроектов до создания прозрачной системы экологического регулирования¹². Также представители бизнес-сообщества считают, что проект закона ограничивает целевой характер экологических платежей, а также стимулирующий характер экологического сбора.

8.2. Анализ организации работы по начислению, учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения экологических неналоговых платежей в бюджет, в том числе анализ работы по взысканию задолженности по экологическим неналоговым платежам, включая уплату пеней и штрафов

Порядок исчисления и взимания платы за НВОС установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» (далее – постановление № 255).

12. Постановление бюро правления Российского союза промышленников и предпринимателей от 12 декабря 2018 г. № Бп-6/1.

Ставки платы за НВОС, их применение и дополнительные коэффициенты определены постановлениями Правительства Российской Федерации¹³.

В соответствии с нормами Федерального закона № 7-ФЗ и постановлением № 255 информация о платежной базе представляется за отчетный период лицами, обязанными вносить плату, администратору платы (Росприроднадзору) в составе декларации о плате за НВОС (далее – декларация о плате). Порядок представления и форма декларации о плате устанавливаются Минприроды России¹⁴.

Порядок определения платежной базы для начисления платы за НВОС и порядок исчисления и внесения платы за НВОС определены в статьях 16.2 – 16.4 Федерального закона № 7-ФЗ.

Платежной базой для начисления платы за НВОС по итогам отчетного периода является объем или масса выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, объем или масса размещенных в отчетном периоде отходов производства и потребления. Платежная база определяется лицами, обязанными вносить плату, для каждого стационарного источника, фактически использовавшегося в отчетный период, а также в отношении каждого загрязняющего вещества, которое включено в перечень загрязняющих веществ.

Приказом Росприроднадзора от 6 февраля 2020 г. № 104 утвержден административный регламент предоставления государственной услуги по государственному учету объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. Он определяет порядок оказания государственных услуг по учету объектов, оказывающих НВОС.

Государственный учет объектов, оказывающих НВОС и подлежащих экологическому надзору, осуществляется в форме ведения государственного реестра объектов (пункт 3 статьи 69 Федерального закона № 7-ФЗ). Порядок создания и ведения данного реестра установлен Правилами создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду¹⁵, и возложен

-
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах», применение ставок в 2020 и 2021 годах дополнительно регулируется постановлениями Правительства Российской Федерации от 24 января 2020 г. № 39 и от 11 сентября 2020 г. № 1393. Ставки платы за НВОС при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 758.
 14. Минприроды России реализовал свои полномочия по принятию порядка представления декларации о плате за НВОС и ее формы, издав приказы от 9 января 2017 г. № 3 «Об утверждении порядка представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы» (действовал с 5 марта 2017 г. по 14 января 2021 г.) и от 10 декабря 2020 г. № 1043 «Об утверждении порядка представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы и о признании утратившими силу приказов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 9 января 2017 г. № 3 и от 30 декабря 2019 г. № 899».
 15. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 572.

на Росприроднадзор. Ведение реестра осуществляется территориальными органами Росприроднадзора по месту нахождения объектов.

Электронный документооборот при представлении расчетов платы за НВОС осуществляется в ФГИС «ПТК Госконтроль»¹⁶.

Постановлением № 255 определено, что контроль за начислением платы осуществляется Росприроднадзором как администратором платы и его территориальными органами. При этом взыскание задолженности осуществляется Росприроднадзором только в судебном порядке. В целом, в части начисления и внесения платы за НВОС подзаконными нормативными актами определены необходимые функции и полномочия Росприроднадзора как администратора платы за НВОС, создана необходимая нормативная база.

В целях обеспечения экологической безопасности, в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств, с 1 сентября 2012 года введен утилизационный сбор за каждое колесное транспортное средство, ввозимое в Российскую Федерацию или произведенное (изготовленное) в Российской Федерации¹⁷.

Постановлениями Правительства Российской Федерации¹⁸ установлены виды и категории транспортных средств, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, порядок взимания утилизационного сбора (в том числе порядок его исчисления, уплаты, взыскания, возврата и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора), а также размеры утилизационного сбора и порядок осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты утилизационного сбора в бюджет Российской Федерации.

Постановлениями Правительства утверждены соответствующие порядки взимания утилизационного сбора, которые осуществляют ФТС России¹⁹ (Порядок взимания

-
16. Временный регламент по организации электронного документооборота при представлении расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи утвержден приказом Росприроднадзора от 31 декабря 2014 г. № 872.
 17. Основанием для введения являются Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации». Указанные нормы не распространяются на колесные транспортные средства, на которые паспорта транспортных средств выданы до 1 сентября 2012 года.
 18. Постановления Правительства Российской Федерации № 1291 и № 81.
 19. Разделом II Правил взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, а также возврата и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1291, и разделом II Правил взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним, а также возврата и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 81, установлены порядки взимания утилизационного сбора Федеральной таможенной службой в части его исчисления и уплаты (далее – Порядок взимания утилизационного сбора ФТС России, Порядок).

утилизационного сбора ФТС России) и ФНС России²⁰ (Порядок взимания утилизационного сбора ФНС России).

Предусмотренные Порядком взимания утилизационного сбора ФТС России документы должны быть представлены в таможенный орган с момента:

- выпуска транспортных средств и прицепов к ним в соответствии с заявленной таможенной процедурой;
- фактического пересечения транспортными средствами и прицепами к ним государственной границы Российской Федерации и (или) пределов территорий, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права (в случае, если декларирование транспортных средств и прицепов к ним при ввозе в Российскую Федерацию не осуществляется).

По результатам проверок таможенный орган либо проставляет на бланках паспортов отметку об уплате утилизационного сбора или направляет соответствующие сведения администратору для внесения в электронный паспорт, либо возвращает плательщику комплект документов с указанием причины отказа.

Порядком взимания утилизационного сбора ФТС России за неуплату утилизационного сбора предусмотрено начисление пени в размере 1/300 ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки со дня, следующего за днем истечения срока предоставления в ФТС России предусмотренных документов.

В случае неуплаты плательщиком утилизационного сбора в срок, не превышающий 20 календарных дней со дня получения от таможенного органа такой информации, доначисленная сумма утилизационного сбора взыскивается в судебном порядке.

Для подтверждения правильности исчисления утилизационного сбора в соответствии с Порядком взимания утилизационного сбора ФНС России плательщик обязан в течении трех дней со дня уплаты утилизационного сбора предоставить в ФНС России предусмотренный перечень документов.

После проверки правильности исчисления суммы утилизационного сбора и его поступления налоговый орган либо проставляет на бланках паспортов и (или) паспортах отметку об уплате утилизационного сбора, либо направляет соответствующие сведения администратору для внесения в электронный паспорт.

20. Разделом III Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1291, и разделом III Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 81, установлены порядки взимания утилизационного сбора Федеральной налоговой службой в части его исчисления и уплаты (далее – Порядок взимания утилизационного сбора ФНС России).

Для организаций – крупнейших производителей колесных транспортных средств (шасси) и (или) прицепов к ним, а также самоходных машин и (или) прицепов к ним установлен особый порядок исчисления и уплаты сбора²¹.

В случае неуплаты крупнейшим производителем утилизационного сбора или уплаты не в полном объеме в установленные сроки налоговый орган взыскивает утилизационный сбор в порядке, аналогичном порядку, установленному главами 8, 10 и 11 Налогового кодекса. До даты уплаты (взыскания) сбора в полном объеме крупнейшим производителем исчисление и уплата сбора осуществляется в общем порядке. Ответственность за неуплату утилизационного сбора действующим законодательством Российской Федерации не установлена.

В части исчисления и оплаты утилизационного сбора подзаконными нормативными актами определены необходимые функции и полномочия ФТС России и ФНС России как администраторов сбора, а также создана необходимая база для осуществления администрирования.

В соответствии с Федеральным законом № 89-ФЗ экологический сбор уплачивается производителями товаров, импортерами товаров по каждой группе товаров, группе упаковки товаров согласно перечню товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, установленному Правительством Российской Федерации²². В отношении упаковки товаров экологический сбор уплачивается производителями товаров, импортерами товаров в этой упаковке.

Статьей 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ установлено, что производители товаров, импортеры товаров обязаны обеспечивать выполнение установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации.

Обеспечение выполнения нормативов утилизации осуществляется непосредственно самим производителем товаров, импортером товаров путем организации объектов по утилизации отходов от использования товаров или путем заключения договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО), региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО).

21. Разделом IV Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1291, и разделом IV Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 81.

22. В рассматриваемый в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия период действовали два перечня: с 28 сентября 2015 года по 31 декабря 2017 года действовал перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2015 г. № 1886-р; с 1 января 2018 года по 31 декабря 2020 года – перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 2970-р; с 1 января 2021 года действует перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3721-р.

Производитель товаров, импортер товаров имеют право на основании договора поручить обеспечивать выполнение нормативов утилизации российскому экологическому оператору или ассоциации, которая создана производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации (далее – ассоциация). Такое обязательство выполняется российским экологическим оператором или ассоциацией путем заключения договора с лицами, которые осуществляют утилизацию отходов от использования товаров. В этом случае российский экологический оператор или ассоциация представляет от своего имени отчетность о выполнении нормативов утилизации.

Производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, уплачивают экологический сбор.

Росприроднадзор осуществляет контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора²³, который также определен оператором информационной системы учета отходов от использования товаров (далее – ЕГИС УОИТ). В соответствии с Правилами создания, эксплуатации и модернизации ЕГИС УОИТ²⁴ в состав системы учета отходов в качестве ее сегментов включаются информационные подсистемы: реестр производителей и импортеров товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации; реестр объектов (мощностей) основного технологического оборудования по обеспечению утилизации отходов.

Вместе с тем Правила создания, эксплуатации и модернизации ЕГИС УОИТ напрямую не определяют, кто является поставщиком информации для формирования реестра производителей и импортеров товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации.

Реестр производителей и импортеров формируется на основании информации о декларировании количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год товаров (в том числе упаковки). С учетом того, что такая декларация носит заявительный характер и предоставляется один раз в год, реестр производителей и импортеров товаров может содержать неполную и неактуальную информацию.

Относительно учета утилизаторов Правилами создания, эксплуатации и модернизации ЕГИС УОИТ предусмотрено предоставление информации о наличии мощностей

-
23. В соответствии с пунктом 5.5(9-6) Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400.
 24. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1520 «О единой государственной информационной системе учета отходов от использования товаров».

основного технологического оборудования по обеспечению утилизации отходов от использования товаров, в которой присутствуют данные об эксплуатирующей организации. Однако такая информация предоставляется один раз в год, что не позволяет говорить о наличии актуальной информации об утилизаторах отходов от использования товаров.

В целях формирования полной и актуальной информации о производителях, импортерах товаров, утилизаторах отходов необходимо изменение порядка в части представления информации в реестр не в момент подачи декларации, а в момент выпуска товаров в обращение. Вносить изменения в реестр следует сразу после изменения соответствующей информации о производителях, импортерах товаров (упаковки товаров). Актуализацию информации об утилизаторах и/или мощностях необходимо осуществлять в момент изменения информации.

В соответствии с Правилами взимания экологического сбора²⁵ экологический сбор для производителей и импортеров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию товара (упаковки), рассчитывается двумя способами:

- посредством умножения ставки экологического сбора на массу товара или на количество единиц товара (в зависимости от вида товара);
- посредством умножения ставки экологического сбора на массу упаковки товара, выпущенного в обращение на территории Российской Федерации, и на норматив утилизации, выраженный в относительных единицах.

Для производителей, импортеров товаров, которые взяли на себя обязательства по самостоятельной утилизации отходов от использования товаров, в случае недостижения нормативов утилизации отходов от использования товаров экологический сбор рассчитывается плательщиками посредством умножения ставки экологического сбора на разницу между установленным и фактически достигнутым значением количества утилизированных отходов от использования товаров.

Ставки экологического сбора, нормативы утилизации отходов от использования товаров, а также Положение о декларировании производителями товаров, импортерами товаров количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, которые включены в перечень

25. Утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 г. № 1073.

товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утверждены Правительством Российской Федерации²⁶.

Подзаконными нормативными актами не предусмотрено предоставление промежуточной (раз в квартал) отчетности в Росприроднадзор о выпуске в обращение товаров, упаковки товаров, которые подлежат утилизации. Предоставление декларации раз в год может затруднить контроль Росприроднадзора за реальным выпуском в оборот товаров, подлежащих утилизации, а также за объемами реализованных товаров, которые необходимы для контроля за выполнением нормативов утилизации. С учетом современного уровня развития информационных технологий модель регулярной (ежегодной, ежеквартальной отчетности) представляется устаревшей. Необходимо формирование отчетности в режиме реального времени, которая содержала бы информацию о выпуске в оборот и первичной реализации товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации.

Исходя из положений пункта 15(1) Правил взимания экологического сбора, контроль фактически осуществляется в виде проверки правильности расчета на основании документов, которые предоставлены плательщиком, а также проверки своевременности и полноты внесения экологического сбора.

Не предусмотрена перекрестная сверка с информацией об утилизации товаров и выполнении нормативов утилизации в силу отсутствия информации от утилизаторов. Для осуществления перекрестного контроля требуется обязать утилизаторов предоставлять в ЕГИС УОИТ в режиме реального времени детальную информацию об утилизации товаров, в том числе информацию о производителях и импортерах товаров, в отношении которых при утилизации исполняется обязанность по обеспечению нормативов утилизации.

Не предусмотрен контроль за импортерами товаров в сопоставлении с информацией от ФТС России, так как отсутствует информация о реализованных товарах.

Для администрирования экологического сбора в отношении импортеров товаров необходимо пересмотреть базу для определения экологического сбора, использовать

26. Ставки установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2016 г. № 284. Нормативы в рассматриваемый период утверждались распоряжениями Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 г. № 2491-р (действовало с 9 декабря 2015 года по 31 декабря 2017 года), от 28 декабря 2017 г. № 2971-р (с 1 января 2018 года по 31 декабря 2020 года), от 31 декабря 2020 г. № 3722-р (действует с 1 января 2021 года). Положение о декларировании производителями товаров, импортерами товаров, количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утверждено постановлением Правительством Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1417.

вместо реализованных товаров (упаковок товаров) ввезенные для реализации товары (упаковку товаров).

Также, как и при администрировании платы за НВОС, взыскание задолженности по экологическому сбору осуществляется Росприроднадзором только в судебном порядке, поскольку он не наделен полномочиями на досудебное взыскание задолженности.

Доля экологических неналоговых платежей в 2017–2019 годах составляла:

- в общей сумме доходов бюджетов – порядка 0,75 %;
- в доходах федерального бюджета в среднем – 1,5 %;
- в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднем – 0,1 %;
- в платежах за пользование природными ресурсами, поступающих в федеральный бюджет – 67 %, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации – 41 %.

Доходы бюджетов всех уровней от экологических неналоговых платежей составили в 2017 году 221,5 млрд рублей, в 2018 году – 278,8 млрд рублей (увеличение в сравнении с предыдущим годом на 28 %), в 2019 году – 334,7 млрд рублей (увеличение на 20 %), в 2020 году – 382,8 млрд рублей (увеличение на 14 %) (рисунок 1).

За период с 2017 по 2020 год поступления от экологических неналоговых платежей увеличились на 73 %, поступления в доход федерального бюджета увеличились на 77 %, поступления в доход субъектов Российской Федерации – на 7 %.

Наибольшую долю в доходах от экологических платежей в 2017–2020 годах составляет утилизационный сбор (около 95 %), плата за НВОС (5 %), экологический сбор (1 %).

Нормативы зачисления платы за НВОС в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации.

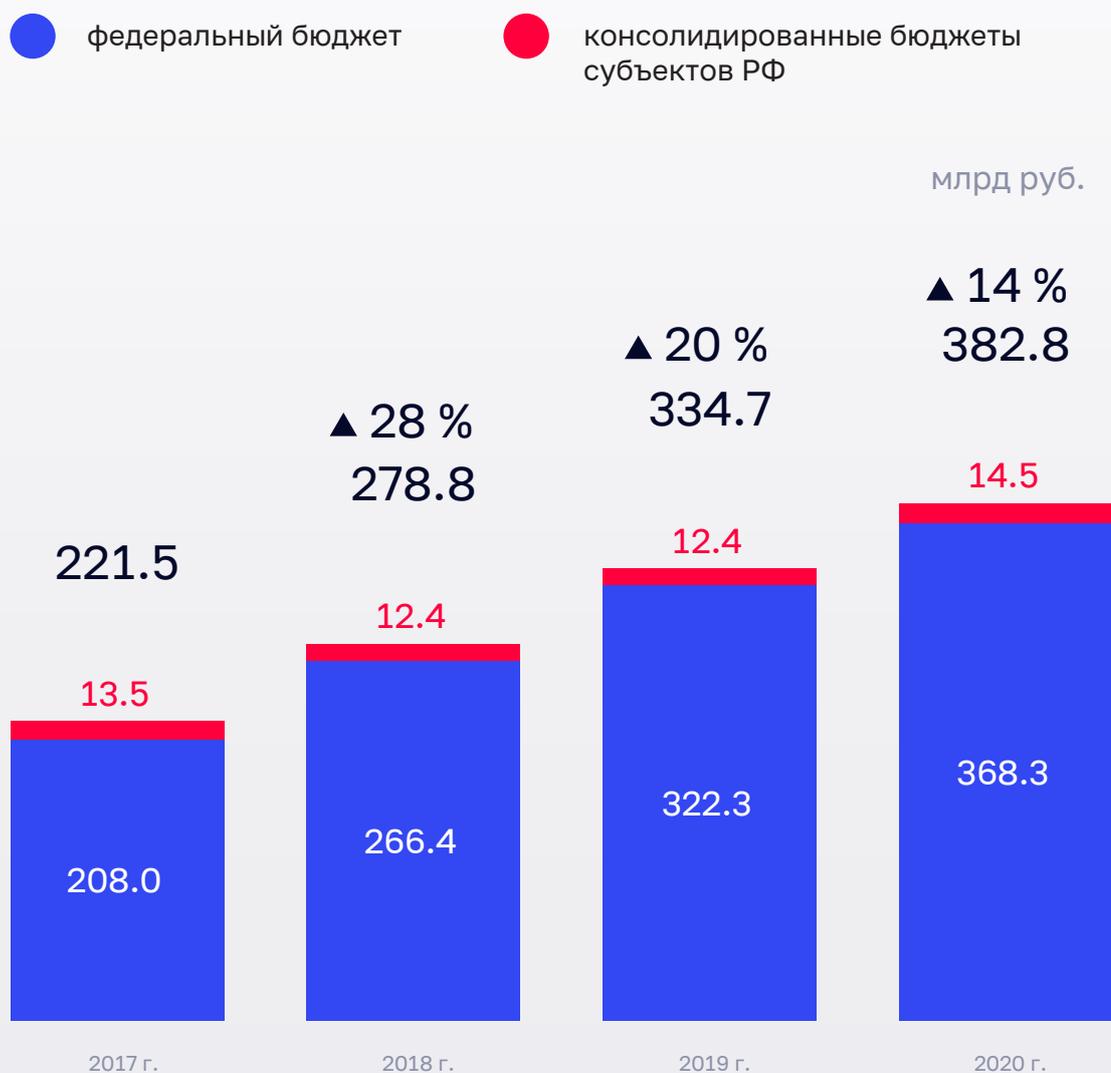
С 2020 года плата за НВОС в федеральный бюджет не зачисляется.

Нормативы зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации – 40 %, в бюджеты муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов и городских округов с внутригородским делением – 60 %, в бюджеты городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя – 100 %²⁷.

27. В 2017–2019 годах плата за НВОС зачислялась по нормативам: в федеральный бюджет – 5 %, в бюджеты субъектов РФ – 40 %, в бюджеты муниципальных районов и городских округов – 55 %, в бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – 95 %.

Рисунок 1

Доходы бюджетов всех уровней от экологических неналоговых платежей в 2017–2020 гг.



В исследуемом периоде общий объем поступлений платы НВОС составил в 2017 году 14 220,9 млн рублей, в 2018 году – 13 050,9 млн рублей, в 2019 году – 13 093,7 млн рублей, в 2020 году – 14 484,0 млн рублей.

В разрезе видов НВОС наибольший объем составляет плата за размещение отходов производства и потребления в среднем за период 2017–2020 годов – 63 % (рисунок 2).

Рисунок 2

Плата за НВОС по видам негативного воздействия за период 2017–2020 годов

- Плата за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа
- Плата за размещение отходов производства и потребления
- Плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты
- Плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами



Администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду осуществляется в программно-техническом комплексе «Госконтроль».

Согласно пункту 11 статьи 16.3 Федерального закона № 7-ФЗ из суммы платы за НВОС вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению НВОС, фактически произведенные лицами, которые обязаны вносить эту плату в пределах исчисленной платы за НВОС отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления.

На основании материалов, представленных Росприроднадзором, установлено, что корректировка платы за НВОС не стала действенным механизмом стимулирования хозяйствующих субъектов к финансированию природоохранных мероприятий.

В 2017–2020 годах общий объем предоставленных корректировок составил в среднем 2 725 622,0 тыс. рублей. Доля подтвержденных затрат в заявленных плательщиками платах составляла 0,5–3,6 %. Абсолютный объем обращений за корректировкой: 10–110 обращений в год²⁸.

Анализ сведений, которые представлены Росприроднадзором, показал, что из 179 877 организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся плательщиками НВОС, только 226 плательщиков (0,13 %) воспользовались возможностью применить дополнительные коэффициенты с 1 января 2020 года, установленные в целях стимулирования к внедрению наилучших доступных технологий. Информация по таким плательщикам представлена в приложении № 9 к настоящему отчету.

В исследуемом периоде объем поступлений утилизационного сбора составил в 2017 году 205 926,8 млн рублей, в 2018 году – 263 189,5 млн рублей, в 2019 году – 319 181,5 млн рублей, в 2020 году – 364 320,9 млн рублей. На объем поступлений утилизационного сбора оказывает влияние объем ввоза транспортных средств на территорию Российской Федерации, объем произведенных транспортных средств в Российской Федерации, а также установленные базовые ставки и коэффициенты для расчета утилизационного сбора.

28. Основными причинами отказов в корректировке платы являются: непредставление документов, подтверждающих затраты, отсутствие планов снижения выбросов (сбросов); недостижение эффекта мероприятий, предусмотренного планом по охране окружающей среды; заявляемые мероприятия не относятся к природоохранным мероприятиям и др.

Поступления утилизационного сбора в разрезе администраторов доходов представлены в таблице.

тыс. руб.

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Фактические поступления утилизационного сбора, из них:	205 926 804,5 (+50,2%)	263 189 521,7 (+27,8%)	319 181 479,5 (+21,3%)	364 320 899,5 (+14,1%)
ФТС России	66 632 259,5 (+40,9%)	84 413 773,0 (+26,7%)	93 400 182,0 (+10,6%)	97 233 711,6 (+4,1%)
ФНС России	139 294 545,0 (+55,1%)	178 775 748,7 (+28,3%)	225 781 297,4 (+26,3%)	267 087 187,9 (+18,3%)

В исследуемом периоде на поступление утилизационного сбора существенное влияние оказывали изменения, которые были внесены в постановления Правительства Российской Федерации (№ 1291 и № 81) в части увеличения коэффициентов для расчета утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств и (или) прицепов к ним²⁹, а также изменения базовой ставки в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним³⁰.

Указанные изменения позволили дополнительно мобилизовать в бюджет в 2017 году более 8,0 млрд рублей (5,8%), в 2018 году – 32,7 млрд рублей (15,9%), в 2019 году – 32,2 млрд рублей (12,2%), в 2020 году – 86,4 млрд рублей (27,1%).

Наибольший объем поступлений обеспечивают субъекты Российской Федерации, в которых расположены крупнейшие производители автотранспортных средств,

29. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2015 г. № 1350 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1291» с 1 января 2016 года увеличены коэффициенты для расчета утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств и (или) прицепов к ним (оказали влияние на поступление утилизационного сбора в 2017 году); постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2018 г. № 300 «О внесении изменений в перечень видов и категорий колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, а также размеров утилизационного сбора» с 1 апреля 2018 года увеличены коэффициенты для расчета утилизационного сбора (оказали влияние на поступление сбора в 2018 году и в 2019 году); постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2019 г. № 1457 «О внесении изменений в перечень видов и категорий колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, а также размеров утилизационного сбора» с 1 января 2020 года увеличены коэффициенты для расчета утилизационного сбора (оказали влияние на поступление сбора в 2020 году).
30. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2018 г. № 639 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2016 г. № 81» с 13 июня 2018 года внесены изменения в части увеличения базовой ставки для расчета размера утилизационного сбора на 15% (со 150,0 тыс. рублей до 172,5 тыс. рублей), а также расширения перечня самоходных машин, по которым уплачивается утилизационный сбор (оказали влияние на поступление сбора в 2018 году и в 2019 году).

включенные в реестр организаций – крупнейших производителей колесных транспортных средств и (или) шасси³¹.

Доля поступлений утилизационного сбора из таких субъектов ежегодно увеличивается (с 88,4 % в 2017 году до 93,1 % в 2020 году).

В связи с изменением объема ввоза транспортных средств в 2017 году увеличились поступления утилизационного сбора на 5,3 млрд рублей, в 2018 году – на 8,2 млрд рублей, в 2019 году – на 1,5 млрд рублей. В 2020 году утилизационный сбор недопоступил в размере 10,1 млрд рублей³².

Доходы от утилизационных сборов служат базой для последующего расходования средств федерального бюджета на компенсацию затрат, возникающих в результате утилизации автотранспортных средств³³.

На 2013–2016 годы на указанные цели были предусмотрены бюджетные ассигнования в общей сумме 146 664,0 тыс. рублей. С 2017 года соответствующие средства не предусматривались.

Следует отметить, что Правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации № 520, распространяются на предоставление субсидий из федерального бюджета организациям и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, которые образовались в результате утраты колесными транспортными средствами и шасси потребительских свойств. При этом к объектам обложения утилизационным сбором также относятся самоходные машины и прицепы к ним.

В исследуемом периоде объем поступлений от уплаты экологического сбора в 2017 году составил 1 334,1 млн рублей, в 2018 году – 2 588,6 млн рублей, в 2019 году – 2 465,8 млн рублей, в 2020 году – 3 994,1 млн рублей. Поступления в 2020 году в сравнении с 2017 годом выросли в три раза – на 2 660,0 млн рублей.

-
31. Наибольший рост поступлений за четыре года обеспечили Калужская область (в 3,6 раза), Калининградская область (в 3,2 раза), город Москва (в 3,0 раза), Самарская область (в 2,8 раза), г. Санкт-Петербург (в 2,6 раза). Снижение поступлений допущено в Ульяновской области (на 1,8 %) и Нижегородской области (на 9,3 %).
32. Согласно данным Росстата за 2017–2020 годы объем ввоза транспортных средств (в среднем) на территорию Российской Федерации составлял в 2017 году 111,2 %, в 2018 году – 112,3 %, в 2019 году – 101,8 %, в 2020 году – 89,2 %.
33. Размер и порядок компенсации указанных затрат утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2013 г. № 520 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты колесными транспортными средствами и шасси, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, в том числе части этих затрат, связанных с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности в рамках подпрограммы «Автомобильная промышленность» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (с изменениями) (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 520).

Анализ объемов исчисленного экологического сбора за 2017–2019 годы в разрезе субъектов Российской Федерации показал, что объем исчисленного экологического сбора по отношению к предыдущему году в 2018 году увеличился на 43,4 %, в 2019 году снизился на 30 % (в основном по г. Москве, где показатель снизился на 82 % – с 283,0 млн рублей до 49,7 млн рублей).

Снижение показателя по поступлениям экологического сбора может свидетельствовать об увеличении самостоятельной утилизации отходов от использования товаров.

Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 450-ФЗ³⁴ были внесены изменения, корректирующие схему распределения средств экологического сбора. Внесенные изменения предусматривают использование экологического сбора исключительно для утилизации отходов от использования товаров.

Средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора предоставляются для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора. Расходование средств поступившего экологического сбора осуществляется в порядке, который установлен бюджетным законодательством Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Новая схема распределения средств экологического сбора имеет более целевой характер. Средства, получаемые за не утилизируемые самостоятельно производителями и импортерами отходы, будут тратиться исключительно на утилизацию этих отходов.

Плательщиками сбора за НВОС являются организации и индивидуальные предприниматели, которые выбрасывают загрязняющие вещества через стационарные источники в воздух, в водные объекты, или занимаются хранением и захоронением (размещением) отходов³⁵.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2398 предусмотрен полный перечень видов деятельности и других критериев отнесения объектов к 1–4 категориям³⁶ воздействия на окружающую среду, при которых организация должна вносить плату за НВОС.

34. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 450-ФЗ).

35. В соответствии с пунктами 1 статей 16 и 16.1 Федерального закона № 7-ФЗ.

36. В частности, к ним относятся добывающие, металлургические, химические, пищевые производства, некоторые сельскохозяйственные компании, полигоны твердых бытовых отходов.

Если предпринимательская деятельность ведется только на объектах³⁷ категории 4, то плата за НВОС не вносится³⁸.

Использование автотранспорта в предпринимательской деятельности не приводит к необходимости платить за НВОС. Плата вносится только за стационарные объекты, к которым автотранспорт не относится³⁹.

Вместе с тем можно было бы провести аналогию с платой в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн⁴⁰, которая взимается без привязки к транспортному налогу в качестве самостоятельного платежа.

Одним из основных факторов введения такой платы стал рост интенсивности движения автомобилей (при росте их общего количества).

Расчет платы за НВОС зависит от факторов⁴¹ и групп загрязняющих объектов⁴². По характеристике источника загрязнения и вида загрязняющего вещества (класса опасности)⁴³ определяется величина применяемой ставки при расчете платы за НВОС.

Размер платы определяется как произведение ставки на фактические объемы выбросов, если объемы не выходят за рамки предельно допустимых.

При расчете применяются повышающие и понижающие коэффициенты⁴⁴. Максимальный повышающий коэффициент (100) применяется в случае несоблюдения снижения объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих

-
37. В том случае, если отсутствуют выбросы радиоактивных веществ; загрязняющих веществ, образующихся при использовании воды для промышленных нужд, в канализацию и окружающую среду, поверхностные и подземные водные объекты, а также на земную поверхность; есть сбросы загрязняющих веществ в результате использования воды для бытовых нужд или есть стационарные источники выбросов загрязняющих веществ, при этом их количество – не более 10 тонн в год; имеются только нестационарные источники выбросов загрязняющих веществ.
38. Пункт 1 статьи 16.1 Федерального закона № 7-ФЗ.
39. Пункт 1 статьи 16 Федерального закона № 7-ФЗ.
40. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 504 «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн».
41. Характеристика источника загрязнения; вид загрязняющего вещества (класс опасности); объем фактических выбросов; факт отсутствия средств измерения объема выбросов; наличие превышения над установленными нормативами загрязнения; факт нахождения загрязняемого объекта или территории под особой охраной; расходы на мероприятия по снижению негативного воздействия.
42. Стационарные, производящие выбросы в атмосферу; осуществляющие сбросы в водные объекты; образующие отходы производства и потребления.
43. Приказ Минприроды России от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I – V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду».
44. Повышающие коэффициенты применяются при отсутствии средств измерения объемов выбросов, превышении допустимых нормативов загрязнения или нахождении объекта (территории) под особой охраной. Понижающие коэффициенты зависят от класса опасности отходов, способа их образования и размещения.

веществ, в течение шести месяцев после наступления сроков, которые определены планом мероприятий по охране окружающей среды или программой повышения экологической эффективности⁴⁵. Превышение нормативов приводит к применению коэффициентов, равных 5 или 25 (в случае превышения во время планового снижения выбросов). Для объекта (территории) под особой охраной действует коэффициент 2⁴⁶.

Размер понижающего коэффициента⁴⁷ находится в пределах от 0 до 0,67 и определяется совокупностью факторов.

Наличие расходов при реализации мероприятий по снижению НВОС позволяет снизить величину начисленной платы⁴⁸.

Росприроднадзором представлена информация, в соответствии с которой объем исчисленной платы за НВОС за 2017 год составил 15 962,1 млн рублей, за 2018 год – 13 268,7 млн рублей, за 2019 год – 13 653,1 млн рублей, за 9 месяцев 2020 года – 10 076,2 млн рублей.

Исчисленная плата за НВОС в 2018 году снизилась по сравнению с 2017 годом на 17 %, в 2019 году в сравнении с 2018 годом увеличилась на 3 %.

Объем средств, принятых в качестве зачета собственных затрат, произведенных природопользователями, в счет платежей за НВОС⁴⁹ составил:

- 955 499,5 тыс. рублей в 2017 году (3,6 % от заявленной суммы на снижение платы за НВОС);
- 1 032 313,1 тыс. рублей в 2018 году (1,5 %);
- 357 544,41 тыс. рублей в 2019 году (0,5 %);
- 380 265,1 тыс. рублей в 2020 году (70,5 %).

Всего в 2017–2020 годах было заявлено на снижение платы за НВОС в общем объеме 167 075 509,0 тыс. рублей, подтверждено 1,63 % (2 725 622,1 тыс. рублей⁵⁰).

45. Пункт 9 статьи 16.3 «Порядок исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду» Федерального закона № 7-ФЗ.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах».

47. Подпункт 6 статьи 16.3 «Порядок исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду», Федерального закона № 7-ФЗ.

48. Пункт 11 статьи 16.3, пункт 4 статьи 17 Федерального закона № 7-ФЗ, пункты 24–29 Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 255.

49. Ответ Росприроднадзора на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 18 февраля 2021 г. № ЗИОЗ-110/03-01.

50. Объем выпадающих доходов в 2017–2020 годах от применения зачетов средств, принятых в качестве зачета собственных затрат природопользователей.

В 2017–2020 годах 2 640 009,6 тыс. рублей⁵¹, или 96,9 % от общей суммы средств, принятых в качестве зачета собственных затрат природопользователей, приходится на Красноярский край (в объеме 1 356 549,6 тыс. рублей) и Тюменскую область (в объеме 1 283 460,0 тыс. рублей⁵²).

Анализ информации, полученной от Росприроднадзора, в разрезе субъектов Российской Федерации, в которых есть города с очень высоким уровнем загрязнения, показал, что для бизнеса в настоящее время предпочтительнее платить плату за НВОС, чем осуществлять вложения в природоохранные мероприятия.

В 2017–2020 годах плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами поступила в объеме 8 184 млн рублей. Анализ состава выброшенных в атмосферу загрязняющих веществ в разрезе субъектов Российской Федерации представлен в приложении № 10 к настоящему отчету⁵³.

В 2021 году вступила в силу новая Методика исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды⁵⁴.

По оценке Минприроды России, в рамках существующего воздействия промышленности на атмосферный воздух (данные по выбросам 2019 года) ежегодно в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации может поступать примерно по 27 млрд рублей сумм вреда, исчисленных по указанной Методике.

В 2017–2020 годах плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты поступила в объеме 10 650,1 млн рублей. По каждому объекту, который сбрасывает загрязняющие вещества в воду, осуществляется расчет платы с учетом установленных коэффициентов. Анализ объема сброса и объема загрязняющих веществ в водные объекты представлен в приложении № 10 к настоящему отчету⁵⁵.

В 2017–2019 годах природопользователи предоставляли отчетность по сбросам и объемам загрязняющих веществ в Росприроднадзор и Росводресурсы. Анализ количества организаций представлен в таблице.

-
51. Анализ произведен на основании информации, представленной Росприроднадзором на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 18 февраля 2021 г. № ЗИ03-19/03-01.
 52. Красноярский край в части ПАО «ГМК Норильский никель», Томская область в части АО «Томскнефть ВНК», ООО «Норд Империя» и ООО Газпромнефть-Восток».
 53. На конец 2019 года, согласно статистической отчетности по форме 2-ТП (воздух), на территории Российской Федерации было зарегистрировано 94 165 объектов НВОС, загрязняющих атмосферу, в том числе с установленными нормативами – 82 384 объекта, временно согласованными выбросами – 1 072 объекта. На очистные сооружения поступило 35 656,0 тыс. тонн загрязняющих веществ. Разрешенный выброс составил 17 243,7 тыс. тонн загрязняющих веществ, или 48,4 % от общего объема выбросов. В 2017–2020 годах плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными и передвижными объектами поступила в объеме 8 184 млн рублей.
 54. Утверждена приказом Минприроды России от 28 января 2021 г. № 59 «Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды» (начало действия – с 16 февраля 2021 года).
 55. С 2016 года объем сброса сточных вод уменьшился на 5,2 млрд куб. м, или на 12%. При этом в составе сточных вод концентрация вредных веществ также незначительно сократилась.

Год	Количество организаций, сдавших отчет 2ТП-водхоз (Росводресурсы)	Количество природопользователей, предоставивших декларации о плате за сбросы (Росприроднадзор)	Отклонение (+/-) (3=2-1)
2017	8 158	6 356	-1 802
2018	8 161	9 757	1 596
2019	8 210	5 732	-2 478

Так, количество организаций, предоставивших отчетность в два контрольных органа федеральной исполнительной власти, имеет значительные отклонения, что свидетельствует об отсутствии взаимодействия в целях осуществления контроля за природопользователями.

Анализ данных, предоставленных Росприроднадзором и Росводресурсами по объемам загрязняющих веществ, показан в таблице.

Год	Общий объем сбросов 2ТП-водхоз (Росводресурсы), куб. м	Общий объем сбросов загрязняющих веществ по декларациям о плате за сбросы (Росприроднадзор), тонн	Общий объем сбросов загрязняющих веществ с превышением лимитов (Росприроднадзор), тонн
2017	42 575 514,4	4 148 231,9	634 737,5
2018	40 059 353,1	7 017 279,0	724 849,9
2019	37 666 220,2	16 230 262,6	730 115,3

Отчетность по объему загрязняющих веществ предоставляется в различных единицах, что не дает возможность провести анализ показателей по двум федеральным органам исполнительной власти.

В 2017–2019 годах общий объем сбросов загрязняющих веществ, по данным Росприроднадзора, составил 27 395,8 тыс. тонн. Общий объем сбросов загрязняющих веществ с превышением лимитов составил 2 089,7 тыс. тонн, или 7,6 % от общего объема сбросов.

По данным Росводресурсов, общий объем сбросов в 2017–2019 годах составил 120 301 087,8 куб. м. Общий объем нормативно очищенных сбросов составил 6 170 308,2 куб. м, или 5,1% от общего объема сбросов.

В 2017–2019 годах и за 9 месяцев 2020 года была начислена плата за НВОС за отходы производства и потребления на общую сумму 60 086 339,6 тыс. рублей

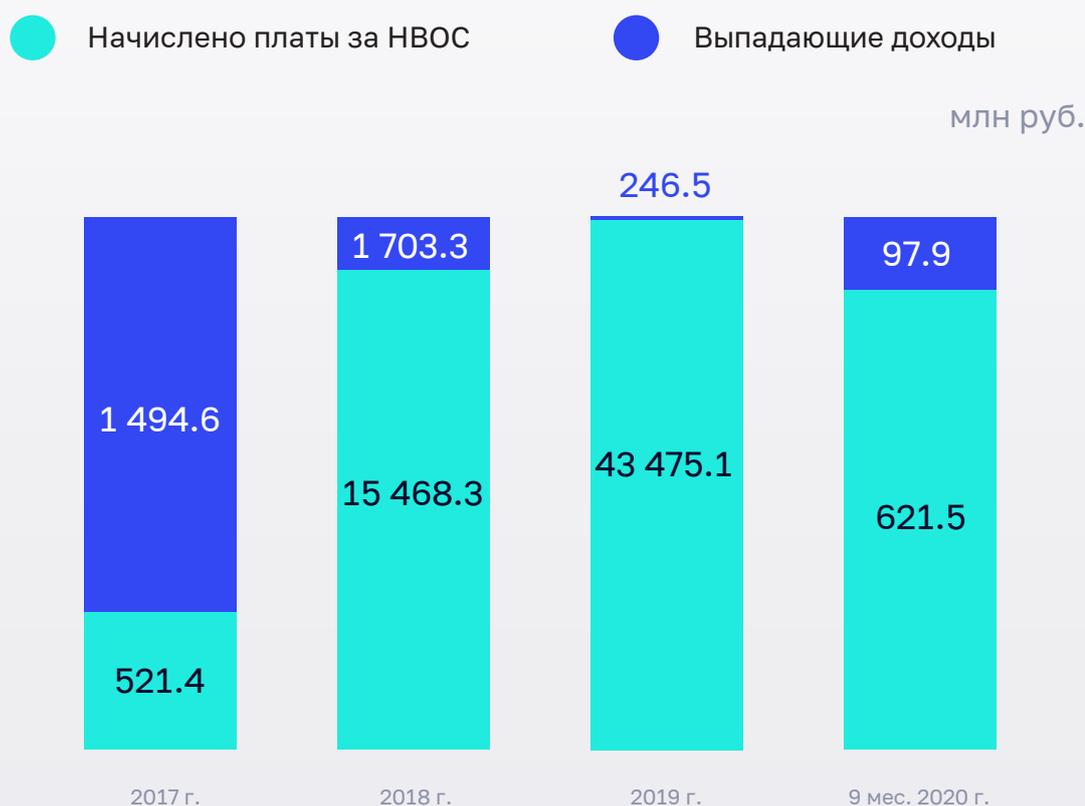
(39 429,6 тыс. тонн отходов производства и потребления). Выпадающие доходы⁵⁶ составили 3 542 293,8 тыс. рублей, или 5,9 % от общей суммы начислений.

В целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к проведению мероприятий по снижению НВОС и внедрению наилучших доступных технологий с 2020 года при исчислении платы за НВОС к ставкам применяются коэффициенты, установленные пунктами 5 и 6 статьи 16.3 Федерального закона № 7-ФЗ.

Анализ выпадающих доходов в объеме начисления платы за НВОС в период с 2017 года по 9 месяцев 2020 года представлен на диаграмме (рисунок 3).

Рисунок 3

Анализ выпадающих доходов в объеме начислений платы за НВОС в 2017 г. – 9 месяцев 2020 г.



56. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 758 утверждены ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные). Ставки платы при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности установлены в размере 95 рублей за тонну вместо 663,2 рубля за тонну (установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 913), снижение ставки – в 7,3 раза; в соответствии с пунктом 10 статьи 23 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) плата за НВОС при размещении ТКО за 2016 и 2017 годы не исчисляется и не взимается.

Расчет платы за НВОС отражается в декларации согласно Правилам, утвержденным постановлением № 255. Декларация ежегодно предоставляется в Росприроднадзор и его территориальные управления за каждый отчетный год по форме, установленной приказом Минприроды России.

Срок сдачи декларации установлен пунктом 8 статьи 16.4 Федерального закона № 7-ФЗ: не позднее 10 марта года, следующего за отчетным. По итогам расчетов, приведенных в разделе декларации, отражающем корректировку расчетных величин платы, осуществляется оплата суммы по итогам года. Величина платы за НВОС определяется как общая сумма платы за год за вычетом расходов на мероприятия по снижению НВОС и на уплаченные авансы.

В соответствии с пунктом 4 статьи 16.4 Федерального закона № 7-ФЗ субъекты малого предпринимательства не вносят авансовые платежи. Также не уплачивают авансовые платежи в текущем отчетном периоде лица, чья деятельность начала осуществляться в течение данного отчетного периода⁵⁷.

Исходя из общей суммы, произведенной в отчетном периоде (году) платы за НВОС, определяется величина авансовых платежей на следующий отчетный год. До 2020 года она составляла $\frac{1}{4}$ часть от общей величины платы за НВОС.

С 2020 года лица, обязанные вносить плату, вправе выбрать один из трех способов определения размера авансового платежа для каждого вида НВОС⁵⁸.

До середины 2019 года отсутствовал утвержденный порядок зачета (возврата) излишне уплаченной платы за НВОС⁵⁹.

За нарушение сроков оплаты за НВОС статьей 8.41 КоАП предусмотрен административный штраф. Для организаций он составляет от 50,0 до 100,0 тыс. рублей, а для должностных лиц — от 3,0 до 6,0 тыс. рублей.

57. Пункт 5 статьи 16.4 Федерального закона № 7-ФЗ.

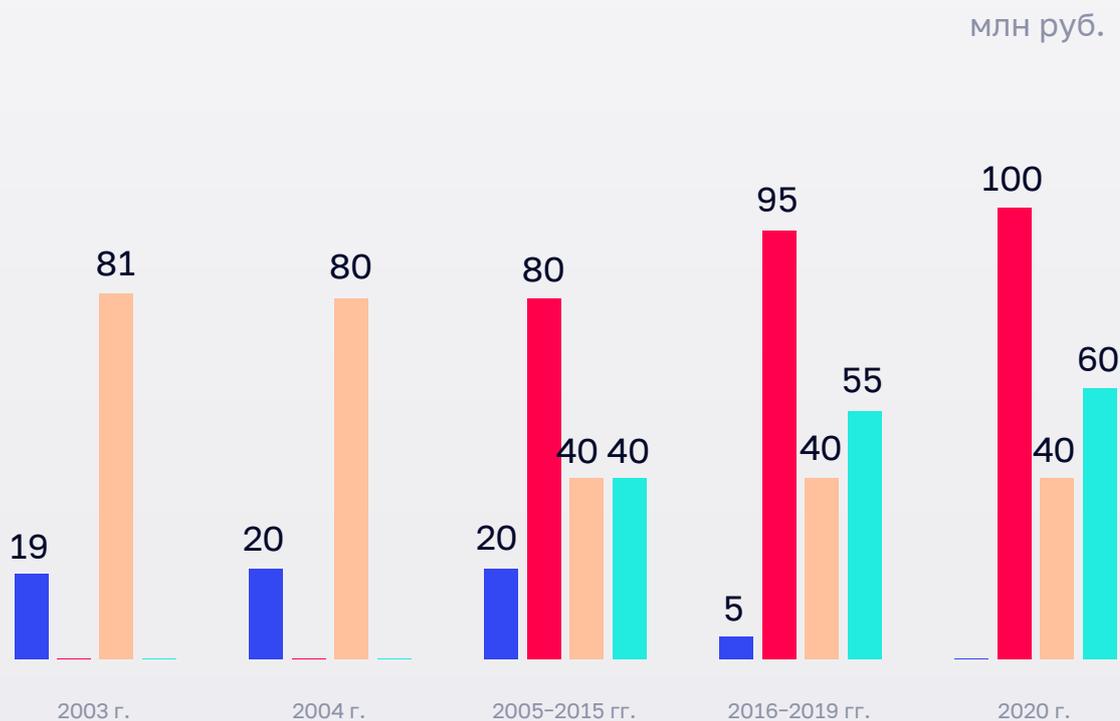
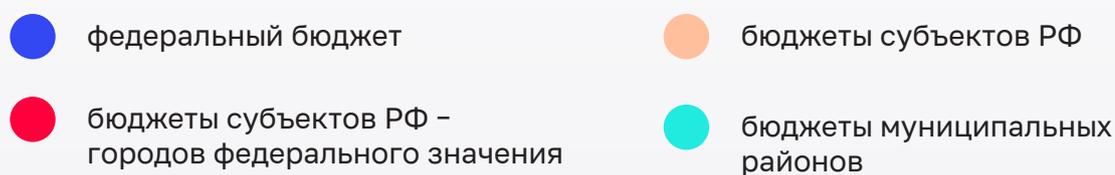
58. В размере $\frac{1}{4}$ части суммы платы, подлежащей уплате (с учетом корректировки размера платы, осуществляемой в соответствии с пунктами 10–12.1 статьи 16.3 Федерального закона № 7-ФЗ; в размере $\frac{1}{4}$ части суммы платы, при исчислении которой платежная база определяется исходя из объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, временно разрешенных выбросов, временно разрешенных сбросов, лимитов на размещение отходов производства и потребления; в размере суммы платы, определенной путем умножения платежной базы, которая определена исходя из объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ либо объема или массы размещенных отходов производства и потребления, определенных по результатам производственного экологического контроля в предыдущем квартале текущего отчетного периода, на соответствующие ставки платы с применением коэффициентов, установленных статьей 16.3 Федерального закона № 7-ФЗ.

59. Порядок зачета и возврата сумм излишне уплаченной (взысканной) платы за негативное воздействие на окружающую среду утвержден приказом Росприроднадзора от 20 июня 2019 г. № 334.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации плата за НВОС, которая уплачивается при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде, имеет следующую структуру зачисления по установленным нормативам (рисунок 4).

Рисунок 4

Норматив зачисления платы за негативное воздействие на окружающую среду в 2003–2020 годах



Таким образом, начиная с 2020 года в федеральный бюджет не поступает 5 % платы за НВОС, которая уплачивается при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Эта сумма составляет около 700,0 млн рублей в год⁶⁰.

На объем поступлений утилизационного сбора оказывает влияние объем ввоза транспортных средств на территорию Российской Федерации, объем произведенных транспортных средств в стране, а также установленные базовые ставки и коэффициенты для расчета утилизационного сбора.

Объем поступлений утилизационного сбора в 2017 году составил 205 926 804,5 тыс. рублей (+ 50,2 % к 2016 году), в 2018 году – 263 189 521,7 тыс. рублей (+ 27,8 % к 2017 году), в 2019 году – 319 181 479,5 тыс. рублей (+ 21,3 % к 2018 году), в 2020 году – 364 320 899,5 тыс. рублей (+ 14,1 % к 2019 году).

В связи с изменением объема производства транспортных средств (исходя из индекса производства автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов) в 2017 году увеличились поступления утилизационного сбора на 12,0 млрд рублей, в 2018 году – на 18,5 млрд рублей. В 2019 году утилизационный сбор недопоступил в размере 0,5 млрд рублей, в 2020 году – в размере 28,4 млрд рублей.

Основная доля поступлений от уплаты утилизационного сбора за транспортные средства приходится на категории М1 (легковые автомобили). В 2017 году она составила 50,6 %, в 2018 году – 62,6 %, в 2019 году – 63,5 %, в 2020 году – 73,3 %.

Увеличение объема производства транспортных средств категории М1 позволило дополнительно получить в 2017 году 16,8 млрд рублей, в 2018 году – 9,4 млрд рублей, в 2020 году – 31,2 млрд рублей. При этом в 2019 году в связи со снижением объема производства в федеральный бюджет недопоступил утилизационный сбор в размере 7,8 млрд рублей.

В связи с изменением объема ввоза транспортных средств в 2017 году в бюджет дополнительно поступило 5,3 млрд рублей, в 2018 году – 8,2 млрд рублей, в 2019 году – 1,5 млрд рублей. В 2020 году недопоступил утилизационный сбор в размере 10,1 млрд рублей.

С 1 января 2016 года средний темп роста ставок по всем категориям колесных транспортных средств составил 114,2 %⁶¹.

Изменение коэффициентов с 1 января 2016 года позволило дополнительно получить в 2017 году (расчетно) от 2,9 млрд рублей (исходя из среднего темпа роста ставки

60. Поступления по годам. Сайт Федерального казначейства, годовая форма 05071: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhets/>

61. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2015 г. № 1350 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1291» внесены изменения в том числе в части увеличения коэффициентов для расчета утилизационного сбора с 1 января 2016 года.

утилизационного сбора) до 10 млрд рублей (исходя из среднего темпа роста ставки утилизационного сбора по новым колесным транспортным средствам).

С 1 апреля 2018 года средний темп роста ставок колесных транспортных средств составил 115,3 %⁶².

При этом рост ставки утилизационного сбора на автомобили с объемом рабочего двигателя от 1 000 до 2 000 куб. см составил 190 %. Доля данной категории транспортных средств в соответствии с отчетом по форме № 7-УС в исследуемом периоде составила от 73 до 75 % по количеству произведенных колесных транспортных средств и от 41 до 62 % по поступлениям утилизационного сбора по произведенным колесным транспортным средствам.

Изменение коэффициентов для расчета утилизационного сбора с 1 апреля 2018 года оказало влияние на поступление утилизационного сбора в 2018 году (расчетно) от 10,2 млрд рублей (исходя из среднего темпа роста ставки утилизационного сбора) до 29,0 млрд рублей (исходя из темпа роста ставок по видам колесных транспортных средств).

С 1 января 2020 года средний темп роста ставок колесных транспортных средств составил 107,1 %⁶³. Объем дополнительных поступлений в 2020 году по легковым транспортным средствам расчетно составил от 12,0 млрд рублей (при использовании в расчете среднего темпа увеличения ставки утилизационного сбора 107,1 %) до 160,0 млрд рублей (исходя из темпов роста ставки сбора на новые легковые автотранспортные средства).

Следует отметить, что увеличение коэффициентов коснулось практически всех категорий новых колесных транспортных средств в среднем на 33,9 %.

Ставки утилизационного сбора на новые легковые автомобили увеличились более чем в два раза.

С 13 июня 2018 года внесены изменения⁶⁴ в части увеличения базовой ставки для расчета размера утилизационного сбора на 15 % (со 150,0 тыс. рублей до 172,5 тыс. рублей), а также расширения перечня самоходных машин, по которым уплачивается утилизационный сбор.

-
62. Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2018 г. № 300 «О внесении изменений в перечень видов и категорий колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, а также размеров утилизационного сбора» с 1 апреля 2018 года увеличены коэффициенты для расчета утилизационного сбора.
63. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2019 г. № 1457 «О внесении изменений в перечень видов и категорий колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, а также размеров утилизационного сбора» с 1 января 2020 года увеличены коэффициенты для расчета утилизационного сбора.
64. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2018 г. № 639 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2016 г. № 81».

Объем дополнительных поступлений за счет увеличения базовой ставки в 2018 году составил 3,7 млрд рублей, в 2019 году – 3,1 млрд рублей.

Увеличение поступлений за счет расширения перечня самоходных машин составило 13,2 %. Дополнительные поступления за счет расширения облагаемой базы в 2018 году составили 3,3 млрд рублей, в 2019 году – 2,8 млрд рублей.

Таким образом, на объем поступлений утилизационного сбора оказывает влияние объем ввоза транспортных средств на территорию Российской Федерации, объем произведенных транспортных средств в Российской Федерации, а также установленные базовые ставки и коэффициенты для расчета утилизационного сбора.

Перечень упаковки товаров, подлежащей утилизации после утраты ею потребительских свойств (включая ее наименование и материалы), установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3721-р⁶⁵. Данный документ действует с 1 января 2021 года по 1 января 2022 года.

По информации Росприроднадзора, готовые товары, упаковка товаров импортируются не в целях реализации потребителям, а для собственных нужд, то в их отношении импортеры не несут ответственности в части уплаты экологического сбора и представления соответствующих форм отчетности⁶⁶. При этом указанная ответственность распространяется на готовые товары, упаковку товаров, произведенных или импортированных в целях их реализации потребителям.

Однако, согласно пункту 3 статьи 24.5 Федерального закона № 89-ФЗ, экологический сбор для товаров в упаковке, которые не являются готовыми к употреблению изделиями, уплачивается только в отношении самой упаковки.

Пунктом 10 статьи 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ установлено, что в отношении упаковки, подлежащей утилизации после утраты потребительских свойств, обязанность выполнения нормативов утилизации возлагается на производителей, импортеров товаров в этой упаковке.

Обязанность по уплате экологического сбора в части упаковки возложена на лиц, осуществляющих импорт продукции или товаров.

Вместе с тем отчет по форме № 2-ТП (отходы) представляют только организации и индивидуальные предприниматели, которые работают в области обращения

65. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств».

66. Письмо Росприроднадзора от 20 февраля 2017 г. № ОД-06-02-32/3380.

с отходами производства и потребления, а также операторы и региональные операторы по обращению с ТКО⁶⁷.

Организации и индивидуальные предприниматели, которые относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства, не сдают отчет № 2-ТП (отходы), если выполняется ряд условий⁶⁸, в том числе если лицо не осуществляет деятельность в области обращения с отходами производства и потребления.

На данный момент существует риск недополучения доходов за НВОС (образованные отходы) и экологического сбора организациями, которые импортируют товары не в целях реализации потребителям, а для собственных нужд. Это связано с отсутствием обязанности по сдаче статистической отчетности по форме 2-ТП (отходы) и уплате экологического сбора в отношении готового товара, упаковки товаров, которые импортируются не в целях реализации потребителям, а для собственных нужд.

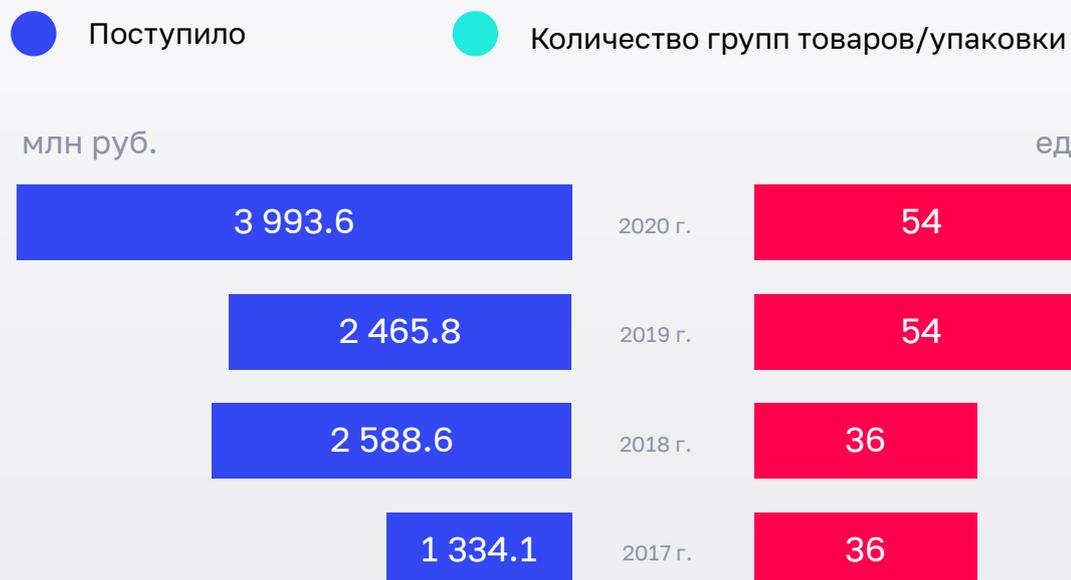
Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1293 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2016 г. № 284»⁶⁹ внесены изменения по ставкам экологического сбора по группам товаров с № 10 по № 36 и добавлены ставки экологического сбора по группам товаров с № 37 по № 54 (рисунок 5).

Анализ информации, сформированной на сайте ФТС России (<http://stat.customs.gov.ru/analysis>) по импортным операциям по пяти группам товаров, подлежащих утилизации, в разрезе кодов единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, представлен в приложении № 11 к настоящему отчету.

Общий объем ввезенных товаров по пяти группам в 2018–2020 годах составил 3 226,9 тыс. тонн. Объем (расчетно) при применении нормативов утилизации за 2018–2020 годы в целях расчета экологического сбора составил 653,4 тыс. тонн, или 20,2 % от общего объема импортируемого товара.

-
67. Пункт 2 Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения, утвержденных приказом Росстата от 9 октября 2020 г. № 627 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения с указаниями по ее заполнению для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления».
68. Организации и ИП, которые относятся к СМСП, не сдают форму, если выполняются следующие условия (п. 2 Указаний по заполнению формы № 2-ТП (отходы): образуются только ТКО массой менее 0,1 тонны; заключен договор с региональным оператором; не осуществляется деятельность в области обращения с отходами производства и потребления.
69. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2016 г. № 284 «Об установлении ставок сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации, уплачиваемого производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора)».

Анализ поступлений по экологическому сбору в 2017–2020 годах



В соответствии с действующим законодательством (применение ставки, норматива утилизации) без учета самостоятельно утилизированных товаров общий объем возможных поступлений по пяти группам товаров за 2018–2020 годы расчетно составляет 3 961 587,5 тыс. рублей, или 40 % от общего объема поступлений в 2019–2021 годах за 2018–2020 годы (10 248,4 млн рублей)⁷⁰.

На примере группы № 18 «Шины, покрышки и камеры резиновые» проведен анализ объемов и поступлений экологического сбора.

По данным Минпромторга России⁷¹, в 2017–2020 годах объем произведенных и импортированных автомобильных шин составил:

Наименование	Объем, тыс. шт.			
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Производство	65 094,6	67 523,6	60 385,8	51 409,0
Импорт	41 190,0	48 792,3	52 489,1	39 125,0
Итого	106 284,6	116 315,9	112 874,9	90 534,0

70. Поступления по экологическому сбору, согласно форме 0503127, за 2019–2020 годы и прогноза на 2021 год составили 10 248,1 (2 465,8 + 3 994,1 + 3 788,5).

71. Запрос Счетной палаты Российской Федерации от 11 января 2021 г. № ЗИ03-3/03-01.

Анализ информации, сформированной на сайте ФТС России (<http://stat.customs.gov.ru/analysis>) по импортным операциям по шинам (группа товаров № 18), показал, что в 2018–2020 годах было ввезено на территорию Российской Федерации 1 506,1 тыс. тонн, или 131 854,5 тыс. штук шин.

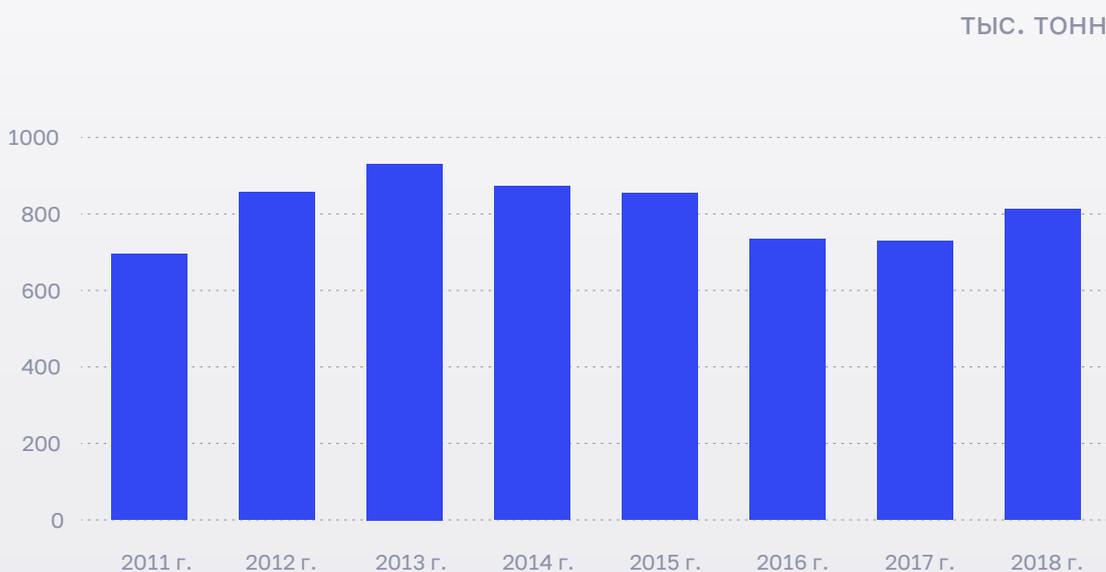
При этом средний вес одной автомобильной шины расчетно составил 11,5 кг.

Таким образом, расчетно масса автомобильных шин в 2017 году составила 1 222,3 тыс. тонн, в 2018 году – 1 337,6 тыс. тонн, в 2019 году – 1 298,1 тыс. тонн и в 2020 году – 1 041,1 тыс. тонн⁷².

Исследование Центра развития НИУ ВШЭ «Рынок утилизации отходов» приводит следующие расчетные объемы образования отходов шин (в тыс. тонн) на территории Российской Федерации с 2011 по 2018 год (рисунок 6).

Рисунок 6

Расчетные объемы образования отходов шин на территории Российской Федерации с 2011 по 2018 год



72. Основными импортерами автомобильных шин являются 16 организаций: ООО «Мишлен Русская Компания по производству шин», ООО «Континентал Тайрс Рус», ООО «ГУДИЕР РАША», ООО «Бриджстоун Тайер Мануфэкчуринг СНГ», ООО «ХАНКУК ТАЙР РУС», ООО «ПИРЕЛЛИ ТАЙР РУССИЯ», ООО «ДАНЛОП ТАЙР СНГ», ООО «НОКИАН ШИНА», ООО «ШИНА-РУС», ООО «СТАЛКЕР», ООО «ВЛТК», ООО «ЙОКОХАМА РУС», ООО «ТОЙО ТАЯ РУС», ООО «ВЕСТ ЛЕЙК РАШАЙ», ООО «БРИДЖСТОУН СНГ», ООО «ТЕХНОВЛАД», ООО «ГРУППА БРИНЭКС».

Согласно данному исследованию, в 2017 году образование отходов шин, пригодных для утилизации, составило 729,0 тыс. тонн, при этом собрано и утилизировано за 2017 год менее 95,0 тыс. тонн, или 13 % от общего объема образованных отходов.

В настоящее время нет достоверных сведений о том, каково общее количество отходов шин в действительности накоплено на территории Российской Федерации.

По экспертной оценке «ЭкоШинСоюза», объем отходов изношенных шин, накопленный на территории Российской Федерации с 1990 года по настоящее время, составляет не менее 11,5 млн тонн.

Анализ показал, что объем произведенных и импортированных шин за 2017–2019 годы составляет 3 858,0 тыс. тонн. С учетом нормативов утилизации⁷³ объем для расчета экологического сбора расчетно составил в 2017 году 244,5 тыс. тонн, в 2018 году – 267,5 тыс. тонн, в 2019 году – 324,5 тыс. тонн.

Общий объем по нормативу утилизации составил 836,5 тыс. тонн. 170 тыс. тонн шин, утилизированных «ЭкоШинСоюзом», составили 20,3 % от общего объема шин, подлежащего утилизации в соответствии с нормативом.

Таким образом, поступления экологического сбора только по 18 группе товара «Шины, покрышки и камеры резиновые» за 2017–2019 годы расчетно составляет 3 568,0 млн рублей (при условном применении 40 % утилизованного объема шин).

В 2017–2019 годах взимание платы по экологическому сбору осуществлялось в отношении 36–54 группы товаров (упаковки). Общие поступления за указанный период составили 9 048,5 млн рублей. Доля по 18 группе товара «Шины, покрышки и камеры резиновые» в общем объеме поступлений за 2017–2019 годы составляет 39,4 %, что указывает на недостаточные объемы администрирования экологического сбора.

Кроме того, вычеты по экологическому сбору в 2017–2019 годах и за 9 месяцев 2020 года составили 71 386,1 тыс. рублей. Это связано со вступлением экспортеров в ассоциации производителей и, как следствие, передачей последним права на выполнение нормативов утилизации отходов, а также выполнение нормативов по утилизации производителями.

В 2017–2019 годах наблюдался рост количества плательщиков экологического сбора в среднем более чем на 20 % в год. За 9 месяцев 2020 года количество плательщиков уменьшилось на 1 584, или на 10,2 %.

Среднее начисление на одного плательщика экологического сбора в 2017 году составило 82,0 тыс. рублей, в 2018 году – 176,3 тыс. рублей. По сравнению

73. В 2017 году норматив утилизации составлял 20 % в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 г. № 2491-р. В 2018–2019 годах норматив утилизации составлял 20 и 25 % соответственно, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № 2971-р.

с 2017 годом показатели выросли в два раза. В 2019 году среднее начисление составило 249,4 тыс. рублей, или в 1,4 раза больше относительно показателей 2018 года, и за 9 месяцев 2020 года – 179,5 тыс. рублей, или меньше на 28 % относительно показателей 2019 года.

На примере организаций переработки сельскохозяйственной продукции – табака в табачную продукцию, готовую для использования потребителем⁷⁴ (по виду деятельности) – проведен анализ полноты охвата плательщиков экологического сбора.

Анализ представленных Росприроднадзором сведений показал, что из 52 таких организаций 40 организаций не сдают соответствующую отчетность (приложение № 12 к настоящему отчету).

Вместе с тем само по себе указание того или иного вида деятельности по ОКВЭД не является гарантией осуществления указанного вида деятельности и не позволяет однозначно утверждать, что все выявленные таким образом организации уклоняются от уплаты экологического сбора.

Дополнительно к запросу⁷⁵ в Росприроднадзор был направлен список организаций, которые имеют действующие лицензии на производство алкогольной и спиртосодержащей продукции (кроме пива).

Анализ представленной информации показал, что из 366 организаций не представили расчет по экологическому сбору 195, или 53,3 %, представила расчет 171 организация, из них нулевой расчет – 32 организации, с начислением экологического сбора – 139 организаций (приложение № 13 к настоящему отчету).

Анализ перечня организаций – производителей товаров в упаковке, в отношении которой действуют нормативы утилизации, выявил неполноту охвата экологическим сбором потенциальных организаций-плательщиков. В связи с этим важной проблемой экологического сбора является поиск возможных способов идентификации и субъектов РОП с целью сбора данных и привлечения к ответственности в случае, если они игнорируют свои обязанности по уплате.

Полагаем возможным с целью идентификации субъектов РОП и сбора сведений об объемах реализованных товаров использовать сведения, которые содержатся

74. Класс ОКВЭД 12, входящий в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности 2021 по разделу С – «Обрабатывающие производства». Указанный перечень был направлен в Росприроднадзор с целью получения сведений о сдаче указанными организациями декларации о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории Российской Федерации и отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров.

75. Запрос Счетной палаты Российской Федерации от 27 октября 2020 г. № ЗИ03-111/03-01.

в информационных системах прослеживаемости товаров⁷⁶ (оператор ФНС России) и маркировки товаров⁷⁷ (оператор ООО «Оператор-ЦРПТ»). Дело в том, что по ряду групп маркируемых товаров и товаров, подлежащих прослеживаемости, необходимо выполнять норматив утилизации и (или) уплачивать экологический сбор. Это товары, которые относятся к группам № 4 «Одежда верхняя прочая», № 6 «Одежда прочая и аксессуары», № 7 «Предметы одежды трикотажные и вязаные прочие», № 17 «Шины, покрышки и камеры резиновые», № 28 «Мониторы, приемники телевизионные», № 31 «Приборы оптические и фотографическое оборудование», № 36 «Приборы бытовые электрические» и некоторые другие.

Использование указанных сведений будет способствовать получению достоверных данных, которые можно применить для контроля за уплатой экологического сбора.

В соответствии с пунктом 1 статьи 252 Налогового кодекса в целях определения налоговой базы по налогу на прибыль организаций налогоплательщик уменьшает полученные доходы на сумму произведенных расходов.

Согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 254 Налогового кодекса платежи за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы загрязняющих веществ в составе сточных вод в водные объекты, осуществляемые в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, за размещение отходов производства и потребления в пределах установленных лимитов на их размещение и другие аналогичные расходы учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций в составе материальных расходов. Суммы утилизационного и экологического сборов учитываются в составе прочих расходов, связанных с производством и реализацией, в соответствии с подпунктом 49 пункта 1 статьи 264 Налогового кодекса (информация отражена в приложении № 13).

Доля экологических платежей в общей сумме расходов, уменьшающих сумму доходов от реализации, отраженных в отчете ФНС России № 5-П «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций» за соответствующие периоды, составила в 2017 году 0,09 %, в 2018 и 2019 годах – 0,1 %, за 9 месяцев 2020 года – 0,07 %.

В отдельных случаях применительно к утилизационному сбору (сбор обладает существенной динамикой прироста поступлений, высокой удельной долей в экологических платежах и заметным ростом ставок) указанное влияние может быть значимым.

76. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления».

77. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 792-р.

В первую очередь могут быть затронуты регионы, на территории которых расположены крупные производители транспортных средств, подпадающих под уплату утилизационного сбора⁷⁸.

Согласно информации, представленной ФНС России, оценить влияние уплаты утилизационного сбора на размер поступлений налога на прибыль за 2017–2019 годы (в том числе в условиях увеличения ставок утилизационного сбора) на основании данных об уплате указанного сбора и налога на прибыль организаций не представляется возможным⁷⁹.

В случае существенного роста ставок утилизационного сбора влияние объемов уплаченного сбора на снижение поступлений по налогу на прибыль в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (по ряду субъектов Российской Федерации) потребует дополнительного исследования⁸⁰.

-
78. Потенциально это может оказаться существенным для г. Санкт-Петербурга, Калининградской области, Карачаево-Черкесской республики, Республики Татарстан, Калужской области, Самарской области, Приморского края, Тульской области, Челябинской области.
79. По информации ФНС России: утилизационный сбор уплачивался как прибыльными, так и убыточными организациями. Соответственно, уплата утилизационного сбора организациями, получившими убыток, не привела к недопоступлению налога на прибыль в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в конкретном налоговом периоде; на размер поступления налога на прибыль организаций оказывают влияние многие факторы, в том числе применение налогоплательщиками механизма переноса убытков на будущее, пониженных налоговых ставок, зачета налога, уплаченного за пределами Российской Федерации, инвестиционного налогового вычета, исчисление налога по срокам уплаты, состояние расчетов с бюджетом и т. д.
80. 19 января 2021 года Минпромторгом России на портале regulation.gov.ru опубликованы два проекта постановления Правительства Российской Федерации об индексации утилизационного сбора на автотранспорт.
- Один из этих проектов предполагает повышение на 25% базовой ставки утилизационного сбора на легковые автомобили (с 20 тыс. рублей до 25 тыс. рублей) и транспортные средства допустимой максимальной массой от 5 тонн до 8 тонн (с 150 тыс. рублей до 187,5 тыс. рублей) соответственно.
- Второй проект постановления касается повышения утилизационного сбора на спецтехнику. Сейчас базовая ставка сбора по ней составляет 172,5 тыс. рублей. Предполагается индексировать повышающие коэффициенты. В результате сбор вырастет в два-четыре раза по нескольким видам техники. Например, для бульдозеров и экскаваторов он может вырасти в 2,6 раза, колесных тракторов – в 2,7 раза, гусеничных тракторов – в 2,7 раза, грейдеров и планировщиков – в 2,3 раза, для фронтальных и вилочных погрузчиков – в 2,4 раза, перегружателей – в 4 раза, машин для содержания дорог – в 3,6 раза. Сбор на комбайны и сельхозтехнику планируется поднять вдвое, на трамбовочные машины и катки – в 3,7 раза. Коэффициенты сбора на самоходные краны, прицепы и машины для лесного хозяйства при этом не повышаются.
- По информации, представленной Минпромторгом России, 11 февраля 2021 г. внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», предусматривающий корректировку ставок утилизационного сбора в отношении широкого перечня специализированной техники. Проектом постановления предусмотрена корректировка ставок утилизационного сбора в отношении техники, производство которой полностью освоено российскими производителями, имеющими необходимые компетенции и производственные мощности для удовлетворения спроса на внутреннем рынке. Утилизационный сбор не предполагается взимать в отношении тех видов специализированной техники, производство которых в Российской Федерации отсутствует.

В рамках реализации статей 24.2–24.5 Федерального закона № 89-ФЗ Росприроднадзором разработана ЕГИС УОИТ, которая должна содержать информацию об отходах от использования товаров, наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению их утилизации и иную предусмотренную пунктом 1 статьи 24.3 Федерального закона № 89-ФЗ информацию.

Поставщиками информации в ЕГИС УОИТ являются Росстат России, ФТС России, Минпромторг России⁸¹.

За отчетный период 2018 года в декларации, отчетности и расчете необходимо было указывать информацию о количестве реализованного, а не ввезенного или произведенного на территории Российской Федерации товара, как это происходило в предыдущую отчетную кампанию.

Изменения в 2019 году в части расширения перечня поставщиков информации в ЕГИС УОИТ и предоставления федеральными органами исполнительной власти детализированной информации по импортерам и производителям товаров, упаковки товаров, с указанием их наименования, идентификационного номера налогоплательщика, количества выпущенных в обращение и фактически реализованных в отчетном году товаров, упаковки товаров не внесены.

Поставщики информации о реализованных товарах и упаковке не определены.

Росприроднадзор обращался за получением соответствующих сведений в Росстат, в ФТС России и в ФНС России. В предоставлении сведений ФНС России отказано в связи с отсутствием правовых оснований для предоставления запрашиваемой информации. Росстат не предоставляет информацию в связи с запретом распространения первичной информации (часть 1 статьи 9 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»).

Предложения Росприроднадзора о внесении изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы РОП, в том числе о внесении изменений в Правила⁸² в части расширения перечня поставщиков информации в ЕГИС УОИТ, направлялись

81. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации – в части информации об экспортно-импортных операциях с отдельными видами товаров; Федеральная таможенная служба – в части информации о ввозимых на территорию Российской Федерации товарах, предусмотренных перечнем готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств; Федеральное казначейство – в части информации об уплате экологического сбора, содержащейся в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах; Федеральная служба государственной статистики – в части официальной статистической информации, формируемой в рамках реализации Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, путем ее размещения в единой межведомственной информационно-статистической системе в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2010 г. № 367 «О единой межведомственной информационно-статистической системе».

82. Правила создания, эксплуатации и модернизации единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1520 (далее – Правила).

также в Минприроды России. Росприроднадзор неоднократно информировал Минприроды России о необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы взимания экологического сбора и порядок представления деклараций и отчетности о выполнении нормативов утилизации ОИТ, а также о существующих рисках недополучения средств в бюджет Российской Федерации от уплаты экологического сбора.

В настоящее время остается не урегулирован вопрос получения информации о реализованных товарах, что затрудняет направление требований о представлении деклараций.

В ЕГИС УОИТ отсутствуют поставщики информации о количестве реализованных импортерами и производителями товаров согласно перечню товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. В связи с этим у Росприроднадзора отсутствует информация о реализованных товарах.

Счетной палатой Российской Федерации в рамках экспертно-аналитического мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах» (пункт 3.9.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год) проводился анализ функционирования ЕГИС УОИТ. Он показал, что созданная информационная система не в полной мере выполняет задачу по повышению эффективности администрирования доходов от уплаты экологического сбора.

В соответствии со Сведениями по дебиторской и кредиторской задолженности (ф. 0503169) в составе консолидированной бюджетной отчетности дебиторская задолженность по плате за НВОС и экологическому сбору в бюджетном учете Росприроднадзора как главного администратора средств федерального бюджета числилась в следующих объемах.

млн руб.

Наименование	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.01.2021
Плата за НВОС	4 122,5	3 561,6	4 379,3	5 529,8	11 594,6
долгосрочная	642,7	995,7	666,9	50,6	68,1
просроченная	695,8	1 112,7	2 430,5	3 288,9	2 634,5
Экологический сбор	0,0	22,7	169,1	770,8	937,9
долгосрочная	-	-	-	-	-
просроченная	-	-	9,9	29,8	56,8

Дебиторская задолженность по плате за НВОС по состоянию на 1 января 2017 года составляла 4 122,5 млн рублей, в том числе долгосрочная – 642,7 млн рублей, просроченная – 695,8 млн рублей.

За 2017–2020 годы дебиторская задолженность по плате за НВОС увеличилась почти в три раза – на 7472,1 млн рублей, по состоянию на 1 января 2021 года она составила 11 594,6 млн рублей.

По экологическому сбору по состоянию на 1 января 2017 года в бюджетном учете Росприроднадзора как главного администратора средств федерального бюджета дебиторская задолженность не числилась.

По состоянию на 1 января 2021 года дебиторская задолженность на счете 1.205.00 «Расчеты по доходам» по КБК 112 08010 01 0000 120 «Экологический сбор» составила 937,9 млн рублей (в том числе просроченная – 56,8 млн рублей).

По данным ФТС России, объем задолженности по состоянию на 1 января 2021 года составил 16 592 318,49 тыс. рублей. За исследуемый период (2017–2020 годы) объем задолженности увеличился на 16 469 874,39 тыс. рублей, или в 135,5 раза.

тыс. руб.

	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.01.2021
Всего, в т.ч.	122 444,1	1 090 623,66 (рост в 8,9 раза)	3 580 633,61 (рост в 3,3 раза)	9 472 686,91 (рост в 2,6 раза)	16 592 318,49 (рост в 1,8 раза)
в отношении колес- ных транспортных средств (шасси) и (или) прицепов ним	64 214,10	137 717,70	941 954,06	1 420 268,51	1 955 071,65
в отношении самоход- ных машин и (или) прицепов к ним	58 230,00	952 905,96	2 638 679,55	8 052 418,40	14 637 246,84

В соответствии со статистической налоговой отчетностью по форме № 4-НМ «Сведения о задолженности по налогам и сборам, страховым взносам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации» объем задолженности по утилизационному сбору по состоянию на 1 января 2021 года составил 506 369 тыс. рублей. Изменение объема задолженности в исследуемом периоде представлено в таблице.

	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.01.2021
Всего, в соответствии с отчетом по форме № 4-НМ	7 239 040	272 928 (снижение в 26,5 раза)	926 068 (рост в 3,4 раза)	3 881 836 (рост в 4,2 раза)	506 369 (снижение в 7,7 раза)

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проводился анализ судебной практики, содержащейся в общероссийских справочно-правовых системах. Анализовалась практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов. Всего изучено и проанализировано 2 680 судебных актов.

Значительная доля судебных споров приходится на споры, связанные с определением надлежащего плательщика платы НВОС. Также имеются споры, в которых плательщики платы НВОС оспаривают размер начисленных управлениями Росприроднадзора пеней ввиду их неправильного расчета.

В отдельных случаях управления Росприроднадзора пропускают трехлетний срок давности на обращение о взыскании платы за НВОС. Это влечет отказ в рассмотрении и удовлетворении требований.

Судебная практика также свидетельствует о неправомерности действий управлений Росприроднадзора в случае, если они выносят предписания о предоставлении уточненной декларации о плате за НВОС.

Подробная характеристика наиболее распространенных споров, возникающих по экологическим неналоговым платежам, приведена в приложении № 15 к настоящему отчету.

8.3. Анализ выработанных органами государственной власти, а также экспертным сообществом подходов (концепций) по совершенствованию экологических неналоговых платежей

В настоящее время отсутствует механизм использования средств платы за НВОС на цели финансирования природоохранных мероприятий. Ее компенсационная функция на практике не реализована. Эта функция является специфической именно для экологических платежей. Она реализуется посредством направления объемов поступлений на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением, восстановление природных ресурсов, их воспроизводство.

Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П конституционно-правовую основу этих платежей составляет статья 58

Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со статьей 57. Их основная цель – обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, что соотносится не столько с фискальным интересом государства, сколько с общими интересами в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности.

В Российской Федерации имеется опыт создания и функционирования целевых экологических фондов⁸³. Указанные фонды функционировали с 1992 по 2001 год. В период существования экологических фондов структура их источников доходов неоднократно менялась, но постоянно преобладала доля платежей за загрязнение окружающей среды.

Платежи взимались дифференцированно с каждого предприятия в зависимости от конкретных объемов сбросов и выбросов в окружающую среду и использовались на ликвидацию либо предупреждение вреда окружающей среде. 90 % платежей оставалось в регионах, причем значительная их часть возвращалась предприятиям, если те имели обоснованные программы экологической модернизации производства, обеспечения его безопасности для окружающей среды.

Остальные 10 % направлялись в федеральный бюджет, поступали в распоряжение Федерального экологического фонда и расходовались целевым образом.

В настоящее время в ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации Минприроды России сообщило, что не обладает информацией о целях, задачах и итогах функционирования единой системы государственных внебюджетных экологических фондов и информацией о деятельности Федерального экологического фонда. Вследствие этого можно сделать вывод о том, что опыт функционирования ранее существовавших целевых экологических фондов не принимается во внимание.

Вопрос создания экологических фондов прорабатывался Минприроды России начиная с 2010 года.

Следует отметить позицию Минфина России⁸⁴, который не поддерживает создание экологических фондов. По мнению министерства, создание целевых внебюджетных фондов не отвечает основным принципам бюджетной системы Российской Федерации, которые установлены статьей 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе принципам:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;

83. Постановление Правительства РФ от 29 июня 1992 г. № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации».

84. Ответ Минприроды России от 6 ноября 2020 г. № 07-19-28/29274 на запрос Счетной палаты от 27 октября 2020 г. № ЗИ03-111/03-01.

- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете).

В качестве источников финансового обеспечения мероприятий по охране и восстановлению окружающей среды в настоящее время используются утвержденные государственные программы Российской Федерации («Охрана окружающей среды», «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и т. д.), а также средства национального проекта «Экология».

Учитывая, что с 1 января 2020 года суммы платы за НВОС зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации, целесообразно рассмотреть вопрос о создании целевых экологических фондов на уровне субъектов Российской Федерации.

В 2018 году Минпромторгом России был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Законопроектом было предусмотрено внесение в соответствующую статью изменений, которые распространяют взимание утилизационного сбора на определяемые Правительством Российской Федерации средства производства.

При этом в материалах Минфина России к проекту Федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» в факторном анализе изменения доходов федерального бюджета введение утилизационного сбора на средства производства оценивалось в качестве дополнительных доходов в 2018 году в размере 28,5 млрд рублей.

Необходимо отметить, что само понятие «средства производства» законодательно не установлено и в первоначальной редакции разработанного законопроекта не раскрывалось. При этом в материалах, представленных вместе с законопроектом, была приведена справочная информация в отношении средств производства, подпадающих под действие механизма взимания утилизационного сбора, только в части тяжелого машиностроения (башенные краны, лифты, дробильное оборудование).

По концепции законопроекта было высказано много критических замечаний. Они прежде всего были связаны с неопределенностью видов средств производства, на которые предполагалось распространить взимание утилизационного сбора. Отмечалось, что любое увеличение стоимости средств производства скажется на увеличении объема непромышленных расходов в совокупном объеме расходов, которые включаются в состав себестоимости продукции, что окажет влияние на экономическое поведение производителя.

Отмечалось и то, что в отношении средств производства наличие паспорта и обязанность государственной регистрации законодательством не предусмотрены. Следовательно, у собственников средств производства будут отсутствовать мотивы и причины уплачивать утилизационный сбор применительно к указанным объектам.

По мнению Минпромторга России, введение «точечного» утилизационного сбора на отдельные группы оборудования отраслей инвестиционного машиностроения, доля российского производства которых на рынке составляет от 40 до 80%, позволит решить задачу формирования фонда отраслевого финансирования и повышения привлекательности цен на российскую продукцию.

В отличие от фиксированного платежа с определенного вида продукции, как это было реализовано в автомобильной промышленности, для отраслей инвестиционного машиностроения Минпромторгом России предложено применять адвалорный метод. Он предусматривает платеж в размере процента от стоимости реализованной продукции. Применение адвалорного платежа приведет к тому, что для дорогих видов оборудования сумма сбора будет больше, чем для дешевых. В рамках указанного механизма предлагалось использовать базовую ставку в 7%.

Использование утилизационного сбора в таком аспекте напрямую противоречит целям и задачам его введения, а именно – обеспечению экологической безопасности (в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств с учетом их технических характеристик и износа).

Кроме того, размер утилизационного сбора средств производства должен быть обоснован фактической стоимостью работ по переработке полезных компонентов и утилизации прочих компонентов средств производства, которые утратили потребительские свойства.

Федеральным законом № 89-ФЗ формально устанавливаются две системы утилизации (переработки) отходов, средства на которые собираются за счет уплаты утилизационного (система утилизации лома) и экологического сборов (система расширенной ответственности производителей и развитие системы раздельного сбора и переработки отходов потребления и производства).

Указанные системы во многом функционируют обособленно (утилизационный сбор взимается с транспортных средств, а экологический – с товаров и упаковки) при наличии схожего характера объектов и назначения платежа.

Таким образом, в случае принятия решения о значительной модификации утилизационного сбора (как самостоятельного сбора или же в части экологического сбора) неизбежно встанет вопрос о пересмотре подходов по его взиманию, в том числе установлению обоснованного размера, и использованию (перераспределению) поступивших средств утилизационного сбора для целей развития системы утилизации средств производства.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации 28 декабря 2020 года утверждена Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (Концепция РОП). Это документ, который определяет подходы по реформированию системы расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки.

Концепция предполагает перенос ответственности на производителей (импортеров) товаров и упаковки, а также внедрение 100 % норматива утилизации.

На рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится законопроект № 869136-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». С его помощью предполагается внести изменения, касающиеся правового регулирования РОП в отношении отходов упаковки, в том числе:

- возложить обязанность исполнения РОП в отношении произведенной упаковки на ее непосредственных производителей⁸⁵, освободив от этой обязанности производителей товаров в упаковке;
- исключить установление нормативов утилизации отходов от использования упаковки. Обязать производителей упаковки обеспечить утилизацию отходов от использования упаковки и/или уплатить экологический сбор исходя из всей массы выпущенной/ввезенной упаковки.

Законопроектом также предусмотрено одномоментное (с 2022 года) введение требования об утилизации производителями и импортерами отходов всей выпущенной на рынок упаковки, что может привести к безальтернативной уплате экологического сбора с того объема упаковки, который невозможно переработать технически.

Стимулирующих мер по переходу от оплаты экологического сбора к фактической утилизации законопроектом не предусмотрено. Напротив, уплата экологического сбора за 100 % упаковки может оказаться более предпочтительным способом исполнения ответственности по сравнению с созданием инфраструктуры для сбора и утилизации 100 % отходов упаковки.

При определении показателей утилизации необходимо учитывать уровень развития инфраструктуры по сбору и переработке упаковки⁸⁶: в различных видах упаковки

85. Вне зависимости от того, производят они ее для упаковки товаров третьих лиц или упаковки собственного продукта.

86. По данным Российского экологического оператора (ППК РЭО) в России существует 1200 предприятий, способных перерабатывать 53 % всех отходов, при этом перерабатывается по факту не более 5–7 %. Причина – отсутствие надлежащим образом организованного раздельного накопления отходов (РНО), отсутствие ответственных на государственном уровне за достижение показателей по РНО, за снижение полигонного захоронения.

существуют технологические ограничения по использованию вторичного сырья при ее производстве⁸⁷.

Даже в более благополучных в этом отношении странах Европейского союза (далее – ЕС) Директивой об упаковке и отходах упаковки (94/62/ЕС)⁸⁸ установлен минимальный показатель переработки по весу всех упаковочных отходов на уровне 65 % к концу 2025 года и минимум 70 % к концу 2030 года.

Представляется более целесообразным синхронизировать установление целевых показателей по утилизации отходов упаковки с возможностью применения полученного вторичного сырья в хозяйственном обороте.

Более корректный механизм реализации Концепции РОП может включать последовательное и обоснованное увеличение норматива утилизации для всех видов товаров исходя из их отраслевой специфики, наличия необходимых для утилизации мощностей и определенных темпов роста нормативов в год. Данный подход может быть применен и к упаковке.

Целесообразно предусмотреть введение и постепенное увеличение целевых показателей по утилизации упаковки для производителей и импортеров, реализующих РОП самостоятельно. При этом необходимо сохранить уплату экологического сбора за 100 % выпущенной упаковки для тех компаний, которые не реализуют РОП самостоятельно.

Данное предложение обусловлено тем, что проблема нехватки мощностей для сбора и утилизации отдельных видов упаковки наиболее актуальна для производителей и импортеров, которые самостоятельно обеспечивают исполнение РОП. Подобные субъекты необходимо стимулировать постепенным ростом целевого показателя утилизации, поскольку в случае оплаты ими сборов за 100 % выпущенной упаковки не представляется возможным изыскать дополнительные средства на развитие инфраструктуры.

Предлагаемое решение станет стимулом для развития самостоятельного исполнения РОП, будут соблюдены положения Концепции РОП в части стимулирования фактической утилизации. Кроме того, это обеспечит поступление средств

-
87. Например, в соответствии с требованиями безопасности комбинированная многослойная упаковка не может содержать вторичное сырье, в стеклянной таре в настоящий момент используется не более 20 % вторсырья, может использоваться не более 40-50 % в цветном стекле и не более 30 % в бесцветном, при этом в ряде ассортимента вторсырье не может применяться из-за жестких требований по цветности, прозрачности и т. п.
- В пластиковой таре в некоторых ее видах в настоящий момент используется около 5-10 % вторичного сырья, увеличение данного показателя ограничено регуляторными и технологическими проблемами, в частности, требованиями по пищевой безопасности, отсутствием масштабного развития технологий по высококачественной переработке отходов в гранулы пищевого качества.
88. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/waste-recycling-1/assessment-1#:~:text=In%202018%2C%20more%20ambitious%20targets,of%20packaging%20waste%20by%202008>.

экологического сбора в бюджет. При этом ключевые принципы компенсационного, неналогового и нештрафного характера исполнения РОП нарушены не будут.

При реализации положений Концепции РОП необходимо избежать перехода РОП в фискальную плоскость, поскольку при этом возникают риски увеличения нагрузки на добросовестных производителей и импортеров. Также есть риски возникновения неконкурентных условий и угроза достижения фактической утилизации отходов.

Дополнительный вопрос, который вызывает озабоченность представителей бизнес-сообщества, связан с сохранением вариативности самостоятельного исполнения РОП путем заключения прямых договоров с утилизаторами, через ассоциации или через утилизацию с использованием своих мощностей. Этот вопрос тесно связан с разработкой критериев обеспечения прозрачности функционирования и администрирования ассоциаций, исполняющих обязанности по РОП.

Одним из важнейших итогов перехода на 100 % норматив утилизации может стать увеличение конечной стоимости продукции, в цене которой заложена величина экологического сбора и (или) затраты на утилизацию. Для анализа возможных последствий использовались расчеты экспертов-участников рынка. Согласно расчетам, произведенным компанией ООО «Транслон»⁸⁹, при увеличении норматива утилизации до 100 % стоимость товаров увеличится от 0,03 до 0,75 рубля в зависимости от применяемой упаковки. Также компанией произведены расчеты (ориентировочно) по поступлению средств от экологического сбора при 100 % нормативе утилизации (информация представлена в приложении № 16 к настоящему отчету).

Анализ влияния повышения норматива утилизации до 100 %, проведенный СРО Ассоциация «Лига переработчиков макулатуры», показывает, что по большинству видов товаров повседневного спроса доля обязательств по РОП составит в цене в среднем 0,18 % (минимум 0,01 % – многослойный гибкий пластиковый пакет, максимум 1,01 % – стеклянная бутылка малого объема с металлической крышкой)⁹⁰.

Согласно отчету, даже в странах с максимальным размером экологического сбора в ЕС (Германия и Бельгия), в которых производители товаров покрывают 100 % затрат операторов на сбор и обработку отходов, образованных от товаров, а также стоимость образовательных программ, информационных кампаний, необходимых для увеличения доли утилизации, размер экологического сбора для большинства товаров составляет

-
89. Письмо от ООО «Транслон» от 31 марта 2021 г. № 2603-20: товары в стеклянной упаковке – на 0,75 рубля, или на 0,4 % относительно текущей цены товара; товары в пластиковой упаковке – на 0,06 рубля, или на 0,1 % относительно текущей цены товара; товары в бумажной упаковке – на 0,05 рубля, или на 0,06 % относительно текущей цены товара; товары в алюминиевой упаковке – на 0,03 рубля, или на 0,06 % относительно текущей цены товара. Расчет увеличения стоимости товаров в упаковке при 100 % нормативе утилизации был произведен на примере товаров широкого потребления в пластиковой, стеклянной, алюминиевой и бумажной упаковке.
90. Для анализа использовалась методика аналитического отчета Ассоциации производителей продуктов питания (Grocery Manufacturers Association) «Влияние расширенной ответственности производителя на потребительскую упаковку».

около 1 % от стоимости товара (даже для товаров в упаковке небольшого объема в Бельгии), и около 2 % – в Германии, где экологический сбор часто в несколько раз выше, чем в любой из европейских стран. Произведенные «Лигой переработчиков макулатуры» расчеты по аналогичной методике для России показывают, что полное исключение норматива утилизации из расчета экологического сбора (100 % ставки экологического сбора умножается на массу упаковки) приведет к тому, что он составит менее 0,1 % от стоимости товара для большинства групп товаров и даже для продуктов с минимальным весом (для 6 товаров из проанализированных 10 (информация представлена в приложении № 17 к настоящему отчету)).

Обзор экспертных оценок по вопросу влияния 100 % норматива утилизации на рост цен на товары позволяет сделать вывод о возможном незначительном влиянии роста норматива утилизации на конечную стоимость тех видов продукции, в отношении которых проводится анализ.

В утвержденной Концепции РОП недостаточно прописаны положения о принципах управления экологическим сбором, нет концептуальных идей о расходовании средств экологического сбора.

Исходя из необходимости обеспечения достижения целевых показателей по утилизации ТКО и групп ОИТ, за которые был уплачен экологический сбор, можно предложить модель движения средств экологического сбора от момента сбора организациями, обеспечивающими сбор, транспортировку, обработку и утилизацию ОИТ.

Поступление средств экологического сбора будут обеспечивать средства, направленные на утилизацию ОИТ. Они уплачиваются производителями, импортерами товаров, в том числе упаковки, не исполняющими РОП самостоятельно. Для аккумулирования и целевого использования аккумулированных средств экологического сбора, уплаченного производителями, импортерами товаров, в том числе упаковки, не исполняющими РОП самостоятельно, создается специальный фонд – Фонд РОП (оператором фонда может быть, к примеру, ППК «Российский экологический оператор» или иная компания).

Расходование средств экологического сбора будет осуществляться из Фонда РОП на утилизацию товаров, в том числе упаковки, тех групп, за которые этот сбор был уплачен, путем возмещения затрат за фактически утилизированный объем ОИТ организациям, осуществляющим обращение с ОИТ по их заявкам. Средства фонда также планируется направить на финансирование развития инфраструктуры отдельного сбора, транспортировки и обработки отходов. Остаток средств экологического сбора может быть использован на утилизацию других групп товаров, в том числе упаковки.

Организации, обеспечивающие сбор, транспортировку, обработку и утилизацию ОИТ, в том числе упаковки, должны будут получать средства из Фонда РОП для компенсации затрат, которые связаны с вышеперечисленными этапами по обращению с ОИТ.

При иной модели затраты организаций, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, могли бы возмещаться оператором Фонда РОП за счет бюджетных ассигнований, предоставленных оператору в форме субсидии в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Дорожной картой по реализации Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (далее – дорожная карта) предусмотрена отмена налога на доходы физических лиц для граждан при реализации ОИТ (вторичных материальных ресурсов). Освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц является необходимой, но во многом декларативной мерой.

Ранние варианты дорожной карты предусматривали и упрощение администрирования (освобождение от уплаты) налога на добавленную стоимость с операций по реализации ОИТ (вторичных материальных ресурсов).

При этом ранее Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 174-ФЗ с 1 октября 2016 года по 31 декабря 2018 года купля-продажа макулатуры освобождалась от обложения НДС.

Несмотря на то, что освобождение полноценно применялось всего два года, за этот период можно отметить рост стоимости товаров работ и услуг по купле-продаже макулатуры не облагаемых НДС (приложение № 18).

Все системы РОП в европейских странах, появившиеся в 1990-х годах, были направлены исключительно на отходы упаковки. Их основная задача состояла в увеличении доли рециклинга отходов от упаковки. В 2018 году Директивой об упаковке и отходах упаковки (94/62/ЕС)⁹¹ были приняты новые цели в отношении упаковочных отходов. В частности, достижение минимального уровня переработки по весу всех упаковочных отходов на уровне 65 % к концу 2025 года и минимум 70 % – к концу 2030 года. Ранее утвержденный показатель на уровне 55 % в 2016 году был достигнут не всеми странами (Мальта, Венгрия, Хорватия). При этом рост целевых показателей утилизации происходил постепенно с учетом переходных периодов. Например, по пластиковым отходам с 2008 года и до настоящего момента установлен целевой показатель утилизации на уровне 22,5 %.

Во всех национальных законодательствах стран ЕС определены обязательства производителей и импортеров по сбору и утилизации отходов упаковки.

91. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/waste-recycling-1/assessment-1#:~:text=In%202018%2C%20more%20ambitious%20targets,of%20packaging%20waste%20by%202008.>

Допускается передача этого обязательства специальной организации РОП (ОРОП)⁹². В большинстве стран ЕС ответственность ОРОП реализуется через контракты с муниципалитетами. Информация о реализации такой ответственности представлена в приложении № 18 к настоящему отчету.

Существуют две основные схемы реализации РОП в ЕС:

- ОРОП занимается только финансированием отдельного сбора, транспортировки и сортировки отходов упаковки (Чехия, Франция, Кипр, Дания, Греция, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Испания, Ирландия). Отходы упаковки после сортировки продаются предприятиям по утилизации. При этом финансирование может быть частичным (например, во Франции оно составляет 75 %);
- ОРОП финансирует, и сама организует сбор, транспортировку и сортировку отходов упаковки и занимается всеми операционными вопросами (например, в Австрии, Германии, Эстонии). Отходы упаковки после сортировки также продаются предприятиям по утилизации.

Платежи в ОРОП не являются аналогом экологического сбора в России.

Величина платежей в ОРОП производителями и импортерами складывается из реальных расходов ОРОП на сбор, обработку, транспортировку и утилизацию упаковки и может меняться в зависимости от уровня развития инфраструктуры обращения с отходами и реально понесенных затрат. Величина платежей определяется каждый год на основании проведенных тендеров и рыночной ситуации.

Если по результатам года ОРОП получила прибыль за собранные отходы, то эта прибыль не распределяется между учредителями, а направляется на развитие инфраструктуры или уменьшение взносов членами ОРОП на следующий год.

В некоторых странах ЕС существует налог на упаковку для компаний, которые не выполняют свои обязательства по РОП через ОРОП (Эстония, Латвия, Литва, Польша, Словакия). Налог на упаковку (или «акциз на упаковку», «налог на природные ресурсы», «плата за продукт») значительно выше, чем платежи в ОРОП.

92. Создается субъектами РОП для выполнения обязательств по утилизации отходов от упаковки. В ОРОП не могут входить сборщики и утилизаторы отходов, так как в этом случае возникает конфликт интересов: ОРОП осуществляет выбор поставщиков услуг на основании тендерных процедур, поэтому участник тендера не может являться членом ОРОП. ОРОП несет ответственность по управлению и (или) финансированию сбора и переработки отходов от упаковки от имени производителей упаковки, товаров в упаковке, заключает договор с муниципалитетами, в котором обязуется достичь целей по утилизации отходов от упаковки. Следует отметить, что если производитель упаковки входит в ОРОП, то в этом случае непосредственно ОРОП отвечает за утилизацию и, соответственно, при невыполнении нормативов, уплачивает штраф. Кроме того, ОРОП информирует общественность о сборе отходов от упаковки.

Такой подход позволяет мотивировать производителей присоединиться к ОРОП или самостоятельно реализовать РОП.

По информации Минприроды России, задачи и результаты федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Экология», в части, касающейся экологических неналоговых платежей, отсутствуют. Вместе с тем достижение целей и задач по ряду федеральных проектов должно оказывать влияние на объемы и функции экологических неналоговых платежей, в том числе на их снижение.

Целями и целевыми показателями нацпроекта, косвенно взаимосвязанными с экологическими платежами, являются «улучшение качества городской среды в полтора раза» и «создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 % и снижение в два раза объема отходов, направляемых на полигоны», а также цели Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни». Они включают показатели, взаимоувязанные с уплатой экологических платежей, например:

- введенные в эксплуатацию производственно-технические комплексы по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- уменьшение количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха;
- снижение совокупного объема выбросов опасных загрязняющих веществ;
- увеличение количества объектов, оказывающих негативное воздействие на атмосферный воздух, прошедших модернизацию;
- сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в отдельные водные объекты и иные объекты (перечень представлен в приложении № 20 к настоящему отчету).

Реализация отдельных мероприятий федеральных проектов также оказывает прямое влияние на исчисление экологических неналоговых платежей, в том числе:

ФП G1 «Чистая страна»; ФП G2 «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»; ФП G3 «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности»; ФП G4 «Чистый воздух»; ФП G5 «Чистая вода»; ФП G6 «Внедрение наилучших доступных технологий».

8.4. Предложения и рекомендации по совершенствованию системы экологических неналоговых платежей

Указанные платежи отнесены к неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Основанием для их взимания являются соответствующие федеральные законы. Конкретизация элементов платежа зачастую определяется подзаконными нормативными актами.

Законодательством определяются цели взимания указанных платежей. Для платы за НВОС это платность природопользования и возмещения вреда окружающей среде; для утилизационного сбора – компенсация затрат, связанных с осуществлением деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств; для экологического сбора – обеспечение нормативов утилизации товаров и упаковки.

Внесение платы за НВОС не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде. Утилизационный сбор не расходуется на цели обеспечения утилизации транспортных средств. Средства экологического сбора являются способом обеспечения расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, расходование которых в дальнейшем должно осуществляться на цели утилизации, однако без фактической привязки платежа к мероприятиям по утилизации.

Во многом законодательное и (или) фактическое отсутствие возмездности платежей позволяет утверждать, что их правовая природа близка к налоговым платежам и сборам. В настоящее время инкорпорирование экологических неналоговых платежей в структуру Налогового кодекса невозможно без модификации этих платежей.

Утилизационный и экологические сборы имеют схожий объект и цели взимания (применительно к утилизационному сбору аналогом понятия «товар» является ввозимое или производимое транспортное средство). Плата за НВОС должна быть отграничена от платежей в счет возмещения вреда окружающей среде. Как пример, можно облагать экологическим налогом только выбросы и размещение отходов, что фактически превратит его в налог «на право загрязнять». Сверхнормативные выбросы можно компенсировать через механизм возмещения вреда. В ином случае экологический налог должен покрывать в том числе возможное возмещение вреда в полном объеме, но тогда неизбежно встает вопрос об обоснованности расчета ставок налога, учитывающего необходимость компенсации вреда в полном объеме.

Однако проведение такой работы в настоящее время будет сопровождаться рядом сложностей, которые в свою очередь могут привести к риску возникновения негативных последствий. Они могут быть вызваны незавершенностью реформирования отраслевого законодательства, которое является основой платежей. В наибольшей степени это обстоятельство относится к экологическому сбору (в настоящее время принята только дорожная карта по реализации Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки).

В ряде случаев также отмечаются проблемы с полной учета плательщиков платежей и недостаточное межведомственное взаимодействие с целью получения информации, необходимой для контроля за правильностью исчисления платежей.

Нерешенность указанных проблем неизбежно отразится на итогах администрирования платежей как минимум на начальном этапе их включения в Налоговый кодекс.

Важно отметить, что включение платежей в Налоговый кодекс приведет к смене администратора платежа. Исключить Росприроднадзор как звено, которое может верифицировать те или данные, значимые для контроля за правильностью исчисления и уплаты платежа, невозможно. Следовательно, возникнет проблема организации взаимодействия между ФНС России и Росприроднадзором по указанным вопросам.

Следует учитывать и мнение бизнес-сообщества, которое высказывает опасения касательно роста фискальной нагрузки на добросовестных плательщиков и о применении к ним более серьезных мер ответственности за неуплату платежей в условиях наличия неопределенности в законодательстве.

В целом, Счетная палата Российской Федерации полагает, что в сложившихся условиях наиболее приемлемым путем с точки зрения минимизации возможных негативных последствий будет возможное включение в Налоговый кодекс утилизационного сбора.

Однако с точки зрения системного подхода к экологическим неналоговым платежам, в том числе с учетом направления расходования этих платежей, такой вариант представляется наименее предпочтительным. Есть основания полагать, что он закрепит необоснованное разделение утилизационного и экологического сборов, допуская различное регулирование фактически одних и тех же правоотношений.

По своей сути плата за НВОС представляет собой плату за нанесение ущерба окружающей среде в результате негативного воздействия на окружающую среду (в пределах установленных нормативов). При этом применение повышенных коэффициентов к плате за сверхнормативные выбросы в основном носит штрафной характер.

Также следует отметить, что в настоящее время плата взимается только со стационарных источников загрязнения и не взимается с передвижных источников. Введение платы за экологичность выхлопа и приравнивание оборудования, установленного на автомобильный транспорт, к стационарным источникам выбросов, позволило бы осуществлять взимание платы на единых принципах с целью снижения показателей загрязнения атмосферного воздуха. Применительно к легковым автотранспортным средствам степень их экологичности могла бы стать фактором повышающим (понижающим) величину транспортного налога⁹³.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечались недостатки, которые указывают на недостаточный контроль и отсутствие взаимодействия между органами исполнительной власти по вопросам учета НВОС.

Так, с 2016 года уменьшился объем сброса сточных вод на 12 %, тогда как концентрация вредных веществ в сточных водах сократилась незначительно. Это связано с уменьшением количества выпусков (сливов) и снижением количества организаций, предоставивших декларации о плате за сбросы. Кроме того, отчетность предоставляется в разных единицах, что не дает возможности сопоставить данные. По данным Росприроднадзора, объем сбросов загрязняющих веществ с превышением лимитов составил 7,6 %, а по данным Росводресурсов общий объем нормативно очищенных сбросов составил 5,1 % от общего объема сбросов.

Анализ информации, предоставленной Росприроднадзором, показал, что корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду не стала действенным механизмом стимулирования хозяйствующих субъектов к финансированию природоохранных мероприятий. В 2017–2020 годах общий объем предоставленных корректировок составил примерно 2 353 840,9 тыс. рублей. Доля подтвержденных затрат в заявленных плательщиком плат составила 0,5–3,6 %, а абсолютный объем обращений за корректировкой платы – 10–110 обращений в год.

Из 179 877 организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся плательщиками НВОС, только 226 плательщиков (0,13 %) смогли применить с 1 января 2020 года дополнительные понижающие коэффициенты, связанные с внедрением наилучших доступных технологий.

С учетом того, что собственные средства предприятий, засчитываемые в счет платы за НВОС, не стимулируют их к осуществлению природоохранных мероприятий,

93. В настоящее время применяется деление, установленное решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877 (подп. 1.4 п. 1 Приложения № 1), согласно которому выделяется 6 экологических классов (от 0 до 5), каждый из них привязан к автотранспорту определенных типов и виду топлива, на котором работает их двигатель, и соотношен с правилами, определяющими допустимый уровень выбросов, возникающих при работе исправного автотранспорта. Более высокому экологическому классу соответствует более низкий уровень выбросов.

более эффективным путем обеспечения финансирования государственной экологической политики может стать введение целевого расходования платы за негативное воздействие на окружающую среду как платежа, формирующего доходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что с 1 января 2020 года плата за НВОС поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации, предлагается рассмотреть возможность создания специализированных экологических фондов на уровне субъектов Российской Федерации.

Источниками средств экологических фондов могли бы стать платежи предприятий в виде платы за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов, суммы, полученные по искам о возмещении вреда, и штрафы за экологические правонарушения.

Пропорции распределения средств из экологических фондов на реализацию природоохранных мероприятий (программ) разных уровней должны быть закреплены законодательно. Расходование средств экологических фондов на какие-либо иные цели должно быть запрещено.

Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим, возможно, стоит рассмотреть вопрос о софинансировании деятельности таких фондов за счет средств федерального бюджета, которые выделяются на охрану окружающей среды.

Функционирование фондов может быть организовано двумя способами: как с опорой на опыт функционирования Федерального экологического фонда Российской Федерации и экологических фондов на территории Российской Федерации, так и по аналогии с положениями норм статей 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Дорожные фонды».

В первом случае экологический фонд (фонды) – это самостоятельное юридическое лицо, наделенное соответствующими правами и обязанностями и имеющее необходимые источники для формирования бюджета. Во втором случае экологический фонд будет представлять собой часть средств бюджета, подлежащих использованию в целях осуществления природоохранных мероприятий и ликвидации последствий накопленного вреда окружающей среде. При этом варианте потребуется определить общие условия формирования и использования бюджетных ассигнований экологического фонда субъекта Российской Федерации.

Каждая из предложенных схем имеет свои потенциальные преимущества и недостатки. Функционирование фонда как самостоятельной организационной структуры потребует дополнительных расходов на организацию его работы, приведет к необходимости содержания соответствующего штата сотрудников.

Функционирование фонда как части бюджета потребует организации дополнительного контроля за целевым использованием средств, выделяемых на такие экологические нужды, а также потребует наладить соответствующее межведомственное взаимодействие.

Важным вопросом расходования средств фонда будет вопрос о возможности приобретения, строительства и реконструкции за счет средств фонда очистных сооружений, а также финансирования иных природоохранных мероприятий, которые осуществляются предприятиями – плательщиками экологических неналоговых платежей.

Полагаем, что в сложившихся условиях функционирование экологических фондов по принципу «дорожных фондов» более перспективно.

Основная проблема утилизационного сбора – несовпадение целей, которые определены при его установлении, и функций, которые такой сбор выполняет.

Очевиден приоритет для государства фискальной и регулирующей функций утилизационного сбора над обеспечением экологической безопасности как цели сбора, сформулированной при его установлении.

Это подтверждается фактическим отсутствием субсидий из федерального бюджета организациям и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, которые образовались в результате утраты потребительских свойств, в отношении объектов, с которых уплачен утилизационный сбор.

Возможное расширение объектов утилизационного сбора может быть рассмотрено только в том случае, если такое расширение необходимо для осуществления утилизации соответствующего оборудования (во избежание его вредного воздействия на окружающую среду) и не является способом ограничения доступа на рынок иностранным производителям этого оборудования.

Также следует отметить, что периодическое повышение ставок утилизационного сбора не обосновывается фактической стоимостью работ по переработке полезных компонентов и утилизации прочих компонентов, утративших свои потребительские свойства.

При этом остается неясным характер влияния повышения ставок утилизационного сбора на объемы налога на прибыль.

В соответствии с пунктом 10 статьи 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ обязанность по уплате экологического сбора возложена на всех производителей и импортеров в отношении упаковки. Однако в настоящее время отсутствует обязанность по уплате экологического сбора импортерами при ввозе продукции для собственного потребления.

Например, при импорте товара (продукции) при смешанном грузе упаковываются отдельно различные партии и виды товара (продукции). За образованную упаковку при распечатывании подобного груза также должен уплачиваться экологический сбор по объему и виду упаковки. Такая упаковка образует «неучтенные» объемы отходов, которые подлежат сортировке, переработке, утилизации и (или) размещению на полигонах, в отношении которой не предоставляется отчет по форме 2-ТП (отходы).

Внесение уточнений по видам упаковки и разработка механизма определения состава и объема упаковки при транспортировке и (или) импорте позволят увеличить поступления в федеральный бюджет в виде экологического сбора.

Проведенный анализ выявил неполноту охвата экологическим сбором потенциальных организаций-плательщиков. В связи с этим важной проблемой экологического сбора является поиск возможных способов идентификации и субъектов расширенной ответственности производителя с целью сбора данных и привлечения к ответственности в случае игнорирования ими своих обязанностей. Необходимо выработать эффективные индикаторы распознавания исполнителей РОП без увеличения административных издержек, в том числе штата сотрудников контролирующих органов и внесения существенных изменений в законодательство.

В качестве возможного решения проблемы Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» предлагалось организовать межведомственное взаимодействие Росприроднадзора и ФНС России по идентификации субъектов РОП. Оно предполагает обязать всех налогоплательщиков предоставить отчетность посредством телекоммуникационных каналов связи.

На первом этапе такое взаимодействие будет включать обязательную подачу в ФНС России всеми налогоплательщиками декларации, в которой будет прописано, является ли хозяйствующий субъект исполнителем РОП. В качестве мер ответственности предлагалось установить блокировку расчетного счета организации. Также предлагалось использовать программное обеспечение ФНС России – АСК НДС, так как в счет-фактуре установленного образца уже содержится необходимая для идентификации субъектов РОП информация. Настройка соответствующего программного обеспечения могла бы позволить собирать данные по этой графе и выстраивать цепочку, позволяющую установить первичного продавца.

В качестве ожидаемого результата такого подхода называлось повышение качества администрирования РОП, увеличение прозрачности и эффективности механизмов идентификации исполнителей обязательств по утилизации отходов от использования товаров, увеличение количества утилизируемых отходов в рамках РОП, а также

сокращение объема захоронения пригодных к переработке фракций за счет извлечения отходов из состава ТКО, стимулирование вторичной переработки отходов⁹⁴.

Также в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой Российской Федерации выборочно исследовалась информация, сформированная на сайте ФТС России (<http://stat.customs.gov.ru/analysis>) по импортным операциям по пяти группам товаров, подлежащих утилизации, в разрезе кодов единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза.

Поступления экологического сбора только по 18 группе товара «Шины, покрышки и камеры резиновые» за 2017–2019 годы расчетно могли бы составить 3 568,0 млн рублей, при условном применении 40 % утилизированного объема шин.

Вместе с тем в 2017–2019 годах взимание платы по экологическому сбору осуществлялось в отношении 36–54 группы товаров (упаковки).

Общие поступления за указанный период составили 9 048,5 млн рублей.

Доля по 18 группе товара «Шины, покрышки и камеры резиновые» в общем объеме поступлений за 2017–2019 годы составляет 39,4 %, из чего можно сделать вывод, что администрирование экологического сбора осуществляется в недостаточном объеме.

Одна из причин возникновения такой ситуации – недостатки в функционировании ЕГИС УОИТ, которая должна содержать информацию об отходах от использования товаров, о наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению их утилизации.

Основные проблемы, сложившиеся при взимании экологического сбора, должны быть решены в рамках реализации Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки.

Ключевой идеей принятой Концепции РОП является повышение до 100 % нормативов утилизации в отношении упаковки. Вместе с тем более оправданным представляется последовательное, предсказуемое и обоснованное увеличение норматива утилизации для всех видов товаров исходя из их отраслевой специфики, наличия необходимых для утилизации мощностей и темпа роста нормативов не менее 10 процентных пунктов в год. Данный подход может быть применен и к упаковке.

Дополнительный вопрос, который вызывает озабоченность представителей бизнес-сообщества, это сохранение вариативности самостоятельного исполнения РОП путем заключения между производителями и импортерами прямых договоров

94. Письмо Комитета по природопользованию и экологии ООО «Деловая Россия» (исх. от 20 февраля 2020 г. № 291).

с утилизаторами (к примеру, через ассоциации или утилизацию на своих мощностях). Этот вопрос тесно увязан с разработкой критериев обеспечения прозрачности функционирования и администрирования ассоциаций, исполняющих обязанности по РОП.

Одним из важнейших итогов перехода на 100 % норматив утилизации может стать увеличение конечной стоимости продукции, в цене которой заложена величина экологического сбора и (или) затраты на утилизацию.

Обзор экспертных оценок по вопросу влияния 100 % норматива утилизации на рост цен на товары позволяет сделать вывод о возможном незначительном влиянии роста норматива утилизации на конечную стоимость некоторых видов продукции, проанализированных экспертами.

При этом в настоящее время среди мер налогового и прочего стимулирования сбора и переработки вторичного сырья дорожной картой по реализации Концепции РОП названа только одна мера – отмена налога на доходы физических лиц для граждан при реализации вторичных материальных ресурсов. Полагаем, что освобождение от уплаты налога на доходы физических лиц является необходимой, но во многом декларативной мерой.

9. Выводы

9.1. Экологические неналоговые платежи отнесены к неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Основанием их взимания являются соответствующие федеральные законы, конкретизация элементов платежей зачастую определяется подзаконными нормативными актами. При этом компенсационная функция экологических платежей недостаточно реализована.

9.2. Дальнейшее развитие системы экологических платежей может осуществляться либо путем усиления их компенсационной и целевой функции, что позволит им в большей степени соответствовать понятию «фискальный сбор», либо путем кодификации платежей в структуру Налогового кодекса. Вопрос включения экологических неналоговых платежей в Налоговый кодекс целесообразно рассмотреть после завершения реформы системы института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки.

9.3. Выявлена необходимость системного пересмотра подходов к установлению и взиманию экологических платежей. Основные причины заключаются в том, что зачастую платежи имеют схожий объект взимания (экологический

и утилизационный сбор), или же не выполняют в полной мере свое назначение (утилизационный сбор и НВОС).

9.4. Плата за НВОС представляет собой плату за нанесение ущерба окружающей среде в результате НВОС (в пределах установленных нормативов).

При этом применение повышенных коэффициентов к плате за сверхнормативные выбросы может рассматриваться как штрафная санкция.

9.5. Механизмы корректировки платы за НВОС не стали действенным методом стимулирования хозяйствующих субъектов к финансированию природоохранных мероприятий. Дополнительные понижающие коэффициенты, связанные с внедрением наилучших доступных технологий, также применяются пока незначительным количеством плательщиков.

9.6. Необходимы механизмы целевого расходования платы за НВОС как платежа, формирующего доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и расходующиеся на цели природоохранных мероприятий.

9.7. Основная проблема утилизационного сбора – цели, определенные при его установлении, и функции, которые такой сбор выполняет, не совпадают. Очевиден приоритет для государства фискальной и регулирующей функций утилизационного сбора над обеспечением экологической безопасности как цели сбора, сформулированной в законе об его установлении.

Одним из возможных выходов из сложившейся ситуации могло бы стать возобновление программ утилизации вышедших из эксплуатации транспортных средств за счет утилизационного сбора на постоянной основе.

9.8. Расширение объектов утилизационного сбора может быть рассмотрено только в том случае, если такое расширение необходимо для осуществления утилизации соответствующего оборудования во избежание его вредного воздействия на окружающую среду. При этом не должна преследоваться цель по повышению привлекательности цен на российскую продукцию.

9.9. Периодическое повышение ставок утилизационного сбора на различные виды (группы) транспортных средств не обосновывается фактической стоимостью работ по переработке полезных компонентов. Это еще больше подчеркивает отсутствие взаимосвязи сбора с целями утилизации. Кроме того, в случае существенного роста ставок утилизационного сбора влияние объемов уплаченного сбора на снижение поступлений по налогу на прибыль в бюджеты бюджетной системы Российской

Федерации (по ряду субъектов Российской Федерации) потребует дополнительного исследования.

9.10. В ходе анализа перечня организаций – производителей товаров в упаковке, в отношении которой действуют нормативы утилизации, выявлена неполнота охвата экологическим сбором потенциальных организаций-плательщиков. Важной проблемой экологического сбора является идентификация субъектов РОП с целью сбора данных и привлечения к ответственности в случае игнорирования обязанности по уплате экологического сбора.

9.11. Поступления экологического сбора не обеспечиваются в полной мере. В качестве одной из причин необеспечения полноты уплаты экологического сбора являются недостатки в функционировании ЕГИС УОИТ. В связи с этим необходимо рассмотреть возможность использования сведений, которые содержатся в информационных системах прослеживаемости товаров (оператор ФНС России) и маркировке товаров (оператор ООО «Оператор-ЦРПТ») с целью получения достоверных данных, применимых для контроля за уплатой экологического сбора.

9.12. Ключевой идеей Концепции РОП является одномоментное с 2022 года введение требования об утилизации производителями и импортерами отходов всей выпущенной на рынок упаковки. Вместе с тем более оправданным представляется последовательное и обоснованное увеличение норматива утилизации для всех видов товаров и упаковки исходя из отраслевой специфики и наличия необходимых для утилизации мощностей.

При реализации положений Концепции РОП необходимо избежать перехода РОП в фискальную плоскость, поскольку при этом возникают риски увеличения нагрузки на добросовестных производителей и импортеров, создания неконкурентных условий на рынке и ставится под угрозу достижение фактической утилизации отходов.

9.13. Одним из важнейших итогов перехода на 100 % норматив утилизации может стать увеличение конечной стоимости продукции. Обзор экспертных оценок по данному вопросу свидетельствует о возможном незначительном влиянии роста норматива утилизации на конечную стоимость продукции по тем видам товаров, которые были проанализированы экспертами.

Для формирования достоверного представления о характере влияния 100 % норматива утилизации на конечную стоимость продукции необходимо поручить уполномоченному государственному органу провести соответствующие расчеты.

10. Предложения

Счетная палата Российской Федерации предлагает направить:

- информационное письмо в Правительство Российской Федерации;
- отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Константин Цыганов

первый заместитель
министра природных ресурсов и экологии
Российской Федерации

Вопросы экологической безопасности, защита жизни и здоровья людей, а также окружающей среды от негативных воздействий являются приоритетными для Минприроды России. На их решении сконцентрированы все наши ресурсы.

В 2020–2021 годах реализован ряд важнейших инициатив в сфере экологии. Разработан и готовится к внесению в Госдуму РФ законопроект об ответственности собственников предприятий I и II классов опасности, обязывающей их ликвидировать вред окружающей среде одновременно с выводом из эксплуатации производства. Новый закон позволит не накапливать экологические проблемы в будущем. Он вводит для предприятий принцип «убери за собой». Об этом говорил Президент страны Владимир Путин в своем послании Федеральному Собранию. При невыполнении обязательств собственники несут ответственность – выплачивают компенсационный платеж в размере стоимости ликвидационных мероприятий. Закон вводит механизм «окрашивания» средств. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду, штрафы за административные правонарушения, платежи по искам о возмещении вреда аккумулируются и направляются на экологические мероприятия.

В декабре 2020 года принята Концепция расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки. Разработана дорожная карта. Сегодня формируется нормативная база для эффективной реализации концепции. Ключевая задача – создать экономику замкнутого цикла, при которой отходы по максимуму включаются во вторичный оборот, становятся сырьем для новой продукции. Одно из основных положений Концепции – производитель несет ответственность за утилизацию упаковки: либо сам создает мощности, либо платит утилизационный сбор. При этом необходимо наладить систему так, чтобы она существенно не отразилась на конечной стоимости продукции.

Безусловно, нужно учитывать уровень развития инфраструктуры по сбору и переработке мусора при определении показателей утилизации. Пока в нашей стране более 90 % отходов просто отправляется на полигоны, не перерабатывается, в результате накапливается вред окружающей среде. Задача – сократить к 2030 году эти объемы вдвое и обеспечить стопроцентную сортировку отходов. Этим вопросом Минприроды России сейчас активно занимается. У нас уже принят в третьем чтении и одобрен Советом Федерации законопроект, который предусматривает направление экологического сбора в том числе на капитальное строение, обустройство контейнерных – то есть на расширение возможностей того, куда будет направляться экосбор. В первую очередь он направлен на стимулирование и создание утилизационных мощностей, в том числе товаров и упаковки.

Хочу подчеркнуть, что отрасль переработки отходов в нашей стране только формируется. Одновременно создается современное законодательство, задача которого – устранить все пробелы, нестыковки в системе сбора неналоговых экологических платежей. На данный момент компенсационная функция недостаточно реализована. Минприроды России работает над совершенствованием системы, в том числе с привлечением экспертного сообщества, бизнеса и органов исполнительной власти.



Елена Лебединская

директор департамента доходов
Минфина России

В части целевого использования экологических платежей необходимо учитывать, что часть из них уже используется целевым образом (например, в части зарплат инспекторов за счет штрафов по нарушениям в заповедниках). Часть платежей (НВОС) полностью поступает в региональные и местные бюджеты, поэтому конкретные направления использования данных средств должны устанавливаться на уровне региона.

При этом представляется, что возвращение к ранее существовавшей практике создания экологических фондов, которые были упразднены, нецелесообразно. Необходимо действовать с учетом накопленного опыта бюджетной политики, которая сейчас предоставляет разнообразные инструменты решения приоритетных задач.

Экспертное мнение



Вадим Зарипов

руководитель аналитической службы
юридической компании «Пепеляев Групп»,
заместитель главного редактора журнала «Налоговед»,
преподаватель НИУ ВШЭ, руководитель рабочей группы ТПП РФ
по совершенствованию налогообложения и налогового администрирования

Прежде всего следует отметить, что в отчете представлены результаты очень подробного и детального исследования. Пожалуй, это лучшее исследование по теме неналоговых платежей из всех подготовленных в стенах госорганов: оно выполнено с полным погружением в тему, конкретно, предметно, не отклоняясь от задач и не уходя от реальных проблем, с выражением собственной четкой позиции и с предложением конкретных решений.

При этом очень правильно учтены особенности экологических платежей, которые, в свою очередь, рассмотрены в системе других неналоговых платежей с пониманием сложностей, характерных именно для неналоговых платежей в целом.

В отношении платы за загрязнение окружающей среды по результатам экспертно-аналитического мероприятия был сделан справедливый вывод о том, что сегодня она носит компенсационный характер больше в теоретическом смысле, чем в юридическом и фактическом. Но все-таки надо признать, что эти платежи действительно являются формой компенсации обществу за использование окружающей среды как принадлежащего ему природного ресурса, то есть фактически за сбросы и выбросы в такой резервуар, как окружающая среда. В таком смысле это действительно компенсационный платеж.

Целевое использование собранных средств не обеспечивается, они растворяются в региональных и местных бюджетах – но это уже другой вопрос. Хотя, действительно, можно и нужно подумать об обособлении средств в бюджете по модели дорожных фондов. Также необходимо отметить, что, независимо от того, является ли данный платеж компенсационным и целевым, это платеж фискальный, поскольку он обладает всеми признаками налога, указанными в статье 8 Налогового кодекса.

Во-первых, это принудительность для плательщика, во-вторых – индивидуальная безвозмездность для плательщика, в-третьих – направление средств на финансирование публичных нужд. Как и другие налоги, этот платеж по сути призван аккумулировать, мобилизовать финансовые средства в публичные фонды.

Надо помнить о том, что используемые термины, такие как неналоговые сборы, неналоговые платежи, фискальные сборы, – это эвфемизмы для того, чтобы не признавать до поры до времени эти платежи налогами. На наш взгляд, включение этих платежей в Налоговый кодекс – дело времени, как и передача администрирования

налоговой службе – скорее вопрос целесообразности с точки зрения текущего момента и эффективности администрирования.

Но в любом случае нормативное регулирование публичных платежей постановлениями Правительства – это атавизм 90-х, от которого пора избавиться. Сейчас есть объективная возможность все эти три платежа – и экологический, и утилизационный сбор, и плату за загрязнение – установить на уровне закона. Не обязательно в Налоговом кодексе, но эти публичные платежи должны быть установлены законом, как того требует Конституция.

Мы видим трудности с выявлением многочисленных плательщиков и экологического сбора; Росприроднадзору будет трудно справиться с этой задачей. Гораздо успешней с ней справилась бы Федеральная налоговая служба – мы наглядно убедились, что она намного эффективнее администрирует страховые взносы, чем социальные фонды.

Передача администрирования экологического сбора налоговым органам, его включение в Налоговый кодекс, на мой взгляд, не означает, что этот платеж перестанет быть экологическим. Его предназначение вполне может быть обеспечено через соответствующий вычет в случае самостоятельной утилизации производителями.

Вызывает серьезное беспокойство намерение установить в рамках расширенной ответственности норматив обязательной переработки в размере 100 %, поскольку это может повлечь неправильную мотивацию производителей: им не останется ничего другого, как перейти на экономическую модель уплаты экологического сбора с дальнейшим переложением таких расходов в цену товара на потребителя. Нужна дорожная карта на довольно большой срок, минимум на 10 лет, которая предусматривала бы постепенное повышение процента переработки. Сила этой дорожной карты не в чрезвычайности, как при стопроцентном нормативе, а в неизбежности. Здесь надо руководствоваться тремя принципами: последовательность, предсказуемость и постепенность. Если же стопроцентный порог будет введен в экстренном режиме со следующего года, то это может привести к тому, что платеж станет фискальным, механизм стимулирования не заработает, а следовательно, не запустится и механизм создания перерабатывающих мощностей. На наш взгляд, к этому решению надо вернуться – оно требует пересмотра.



Наталья Беляева

заместитель председателя комитета
по переработке отходов и вторичным ресурсам
«Деловой России»

Основные выводы экспертно-аналитического мероприятия, проведенного Счетной палатой, емко отражают существующую проблематику.

Сейчас все экологические платежи, попадая в бюджет Российской Федерации, теряют свою «окрашенность» и возможность целевого расходования, становясь внебюджетным доходом. Таким образом, если существующие способы сохранения их целевого характера при расходовании не работают или работают неэффективно, то необходимо создавать условия, способствующие совершению действий по достижению целей таких платежей. При этом перенос экологических неналоговых платежей в Налоговый кодекс нецелесообразен, так как не сможет восстановить целевое предназначение этих платежей и пересмотреть подход к их установлению.

Для бизнеса возникновение нового администратора – налоговой службы, при сохранении старого – Росприроднадзора, станет еще одной фискальной нагрузкой, которая на законных основаниях освободит бизнес от ответственности за экологическую безопасность и от необходимости проводить какие-либо природоохранные мероприятия. Все это только усугубит имеющуюся ситуацию: вред окружающей среде есть, природопользователи оплатили свое «участие» в уборке, а ответственного за устранение вреда, равно как и денег для таких мероприятий, нет.

Помимо того, что для всех трех неналоговых экологических платежей целеполагание при их установлении не совпадает с выполняемыми функциями, все они имеют и свои собственные проблемы.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее – ПНВОС) имеет самую обширную правоприменительную практику ввиду длительности существования такого платежа и большого количества хозяйствующих субъектов. Согласно сведениям Росприроднадзора, менее 1 % плательщиков НВОС применяют установленную законом возможность применения понижающих коэффициентов при внедрении наилучших доступных технологий или снижения платы за счет расходов, понесенных при реализации мероприятий по снижению НВОС. Опираясь на такого рода данные, можно сделать вывод, что для бизнеса в настоящее время предпочтительнее платить ПНВОС, чем вкладывать средства в природоохранные мероприятия. Однако статистика не отражает реальности. Поскольку сложившаяся практика оформления корректировки показывает большой процент отказов территориальных органов Росприроднадзора, предприятия во избежание рисков с доначислением пеней

и штрафов предпочитают не заявлять о проведенных природоохранных мероприятиях. Этот вывод подтверждается и обширной судебной практикой по спорам природопользователей с территориальными органами Росприроднадзора. Распространение такой практики дает повод рынку не заявлять о проводимых мероприятиях, понимая бесперспективность своего заявления. Таким образом, складывается ситуация, когда плательщики ПНВОС одновременно несут расходы за оказываемое их производственной деятельностью негативное воздействие на окружающую среду и финансируют природоохранные мероприятия, направленные на снижение такого воздействия. Но при этом плата НВОС, которая рассчитывается исходя из показателей сниженного негативного воздействия, не уменьшается. Это приводит к повышенной финансовой нагрузке на предприятия и не способствует стимулированию их к внедрению новых технологий, позволяющих снизить негативное воздействие, к модернизации производственных процессов, строительству новых линий и т. д. Отсутствие какой-либо статистики, связывающей суммарную величину поступившей в бюджет платы НВОС и суммарную величину затрат на природоохранные мероприятия, направленных на снижение негативного воздействия, оказанного предприятиями, не дает основания утверждать, что вред снижается. Это дополнительно демотивирует предприятия – плательщиков ПНВОС. При этом именно бизнес-сообщество несет репутационные риски за неблагоприятную экологическую обстановку в регионе своего присутствия как «загрязнитель», в первую очередь перед населением, а затем и перед банками, контролерами, партнерами, экспортерами и т. д., вне зависимости от полноты выполнения ими своих обязательств. Как следствие, статистика не отражает реальности, а лишь подтверждает фискальную ориентированность платежа и недоверие предприятий к работоспособности инструмента снижения платы.

Таким образом, концепция ПНВОС требует переосмысления с целью восстановления ее компенсационной функции не за счет перераспределения бюджетных средств, а в результате создания природопользователям условий (стимулов) для снижения негативного воздействия путем реализации природоохранных мероприятий.

Перенос платы за НВОС в Налоговый кодекс нецелесообразен, поскольку увеличится количество контролирующих органов (к Росприроднадзору добавится ФНС), что еще сильнее усложнит процедуру доказывания формулы, применяемых коэффициентов, обоснованности корректировки платежа, а также благоприятности проводимых природоохранных мероприятий с точки зрения снижения негативного воздействия на окружающую среду. Усиление бюрократической составляющей при ведении бизнеса лишь препятствует экономическому развитию и экологической модернизации.

Утилизационный сбор

Несмотря на общее утверждение о том, что утилизационный сбор вводился в целях улучшения экологической обстановки, указание на цели его расходования содержится в пункте 5 статьи 24 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», согласно которому ставка утилизационного сбора учитывает характеристики транспортных средств и самоходной техники, влияющие на затраты в связи с их утилизацией по факту. Другими словами, утилизационный сбор должен расходоваться на компенсацию затрат утилизаторов.

Однако если в 2013–2016 годах субсидии для утилизаторов предусматривались, то с 2017 года их перестали закладывать в бюджет, ссылаясь на высокую прибыльность и эффективность ломозаготовительной отрасли, не нуждающейся, по мнению регулятора, в государственном субсидировании. При этом надо отметить, что помимо лома черных и цветных, а также драгоценных металлов в вышедших из эксплуатации транспортных средствах (ВЭТС) есть и другие виды отходов, обращение которых не имеет такой рентабельности (стекло, шины, текстиль, дерево, пластик и т. д.), но требует контроля. В настоящее время такой контроль отсутствует, как и источник для компенсации затрат на их утилизацию. В результате автоутилизация остается в «серой зоне», что подтверждается уровнем легальной утилизации, равной 1 %. Создавшаяся ситуация также препятствует исполнению производителями и импортерами товаров своих обязательств по утилизации в рамках их расширенной ответственности (РОП).

Поскольку под утилизационный сбор попадают только те автомобили, в отношении которых он был уплачен, – младше 2012 года, то есть относительно новые машины, это затормаживает развитие автопрома, процесс замены парка более модернизированными и экологически чистыми автомобилями, а также не решает проблему утилизации ВЭТС, которых не коснулось введение утилизационного сбора.

Фактически выбывание автомобилей, на которые распространяется утилизационный сбор, происходит только при тотальном их уничтожении в результате ДТП. В этом случае страховая компания реализует транспортное средство через торги как аварийное, что впоследствии ухудшает общую дорожную безопасность, так как автомобили восстанавливаются в кустарных условиях и возвращаются на рынок. Такая практика не дает возможности легальным утилизаторам получать заказы и развивать инфраструктуру.

В связи с этим представляется целесообразным Минпромторгу России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти не только рассмотреть возможность возобновления программ утилизации ВЭТС, но и пересмотреть механизм распределения денежных средств утилизаторам, который сегодня не работает.

Также важно установить обязательное требование для страховых компаний передавать аварийное транспортное средство только специализированным компаниям

с лицензией на обращение с отходами и металлоломом, разъяснив при этом порядок снятия с государственного учета утилизированных автомобилей, который в настоящее время определяется понятийным аппаратом и правилами, возникшими в период действия эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию и создания в Российской Федерации системы сбора и утилизации ВЭТС.

Экологический сбор

Отсутствие инструментов идентификации субъектов РОП и верификации данных, поступающих от них, связано с фактически уведомительным, произвольным предоставлением отчетности. Подтвердить или опровергнуть указанную информацию не представляется возможным. Крайне низкая дисциплина в соблюдении природоохранного законодательства усиливается отсутствием стимулов к добросовестному поведению.

В целях пресечения ухода от ответственности производителей товаров и упаковки необходимо дополнить описание групп товаров и упаковки кодами классификаторов ТН ВЭД¹ и ОКПД², сделав их исчерпывающими. При внесении в дальнейшем изменений в классификаторы необходимо гармонизировать их с перечнем товаров РОП. Также рекомендуется организовать сбор данных из разных источников (Росприроднадзор, ФТС, ФНС, Росстат, Минсельхоз, системы обязательной маркировки товаров и т. д.) на единой платформе ГИС ОИТ³ с целью идентификации субъектов РОП и выпускаемой (ввозимой) ими продукции, а также верификации заявляемых ими сведений.

За шесть лет реформы понятие «утилизатор» не сформировалось, равно как и критерии отнесения компании к этому статусу. Отсутствие позиции относительно того, что именно должно получаться в результате утилизации – «сырье» или «товар», и есть ли отличие между этими дефинициями, на практике привело к дискретному толкованию закона разного рода проверяющими органами.

В связи с этим важным видится создание реестра утилизаторов, с которыми субъекты РОП смогут заключать договоры для реализации своего права на самостоятельное обеспечение утилизации отходов от использования товаров и упаковки. Наполнение такого реестра должно стать добровольным, бесплатным, с предоставлением минимального пакета документов, чтобы не создавать дополнительных препятствий для предпринимательской деятельности.

-
1. Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности.
 2. Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности.
 3. Государственная информационная система отходов от использования товаров.

Другая проблема экологического сбора связана с отсутствием механизмов распределения собранных средств. Компании, вовлекающие отходы в свои производственные процессы с целью получения из них продукции, – утилизаторы (переработчики), как правило, не занимаются сбором и обработкой отходов, но именно они формируют для сборщиков и лиц, занимающихся обработкой (очисткой, сортировкой), требования к тем отходам, которые им нужны для производства.

Основными получателями средств экологического сбора, направляемого на обеспечение утилизации отходов от использования товаров и упаковки, должны быть утилизаторы, которые распределяют полученные средства на финансирование всех предшествующих утилизации этапов (сбор, транспортирование, обработка). Чтобы распределение средств на сбор, транспортирование и обработку было максимально широким как по участвующим лицам, так и по территории осуществления ими своей деятельности, необходимо создание реестра лиц, осуществляющих деятельность по обращению с отходами.

Оценка влияния на экологию и экономику

Инструменты экологической политики России призваны не создать дополнительную фискальную нагрузку на бизнес или уничтожить промышленность, а увеличить конкурентное преимущество российской продукции на международном рынке, создать эффективную цепочку управления отходами, а также внедрить принципы экономики замкнутого цикла.

Без реформирования системы управления отходами и совершенствования неналоговых экологических платежей не удастся достигнуть целей устойчивого развития. Более того, в дальнейшем при экспорте продукции отечественные товары могут быть дискредитированы теми критериями, которые постепенно внедряются другими странами в отношении процессов добычи, производства, потребления и управления потенциальными отходами.



Максим Довгялло

ответственный секретарь комиссии
по горнопромышленному комплексу
Российского союза промышленников и предпринимателей

В отчете Счетной палаты Российской Федерации представлен глубокий и всесторонний анализ действующих норм и правил по установлению и взиманию экологических неналоговых платежей, по учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения экологических неналоговых платежей в бюджет, по взысканию задолженности. Кроме того, проведен анализ реализуемых подходов и концепций, выработанных органами государственной власти, по совершенствованию экологических неналоговых платежей.

Представленный в отчете анализ сведений не просто отражает динамику платежей за рассматриваемый период, но и раскрывает достоинства и недостатки действующей системы осуществления платежей, установленных механизмов стимулирования хозяйствующих субъектов к финансированию природоохранных мероприятий, к сбору и переработке вторичного сырья и пр.

Однако полагаем, что в отчете недостаточно четко прописаны проблемы, связанные с реализацией компенсационной функции экологических платежей, при том что данная функция в действующем правовом поле недостаточно реализована.

В этой связи важно обозначить следующие положения.

Плата за НВОС

Основополагающий принцип российского экологического законодательства – компенсационный принцип, означающий, что за негативное воздействие на окружающую среду во всех его проявлениях взимается плата, которая должна компенсировать в денежном выражении причиненный вред окружающей среде. Виды соответствующего негативного воздействия на окружающую среду определены в статьях 16–16.5 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Попытки решить вопрос о правовом регулировании экологических платежей/сборов были предприняты еще в 2001–2004 годах Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд).

В определении Конституционного Суда определено назначение экологических платежей – компенсация государственных издержек по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия.

Таким образом, плата за негативное воздействие на окружающую среду определяется Конституционным Судом в качестве индивидуально-возмездного платежа, рассчитанного на основе дифференцированных нормативов допустимого негативного воздействия и призванного обеспечить возмещение экологического ущерба и затрат на охрану и восстановление окружающей среды.

В 2013 году Конституционный Суд в постановлении от 05.03.2013 № 5-П еще раз подробно обосновал ранее заявленную позицию, отметив, что именно статья 58 во взаимосвязи со статьей 57 Конституции РФ составляют конституционно-правовую основу платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку ее установление обеспечивает конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду и, как следствие, связано непосредственно с предоставлением гарантий экологической безопасности для граждан и сохранением природной среды, а не с фискальными интересами государства в получении доходов бюджета.

Следовательно, экологический платеж носит индивидуально-возмездный характер и направлен именно на компенсацию вреда, причиненного окружающей среде в результате деятельности хозяйствующего субъекта.

Необходимо учитывать риски того, что если экологический платеж будет восприниматься исключительно как право осуществлять выбросы, сбросы и размещать отходы в определенном объеме, то у контролирующих органов возникнет право требовать от предприятий не только внесения платы за оказанное воздействие, но и компенсации за нанесенный вред, а значит, дважды взимать денежные средства за одно и то же воздействие на окружающую среду.

Экологический сбор, утилизационный сбор

Правовое значение экологического и утилизационного сборов, предусмотренных Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», призвано обеспечить механизмы экономического регулирования в области обращения с отходами. Необходимо отметить, что экологический и утилизационные сборы в настоящий момент выполняют в первую очередь не фискальную, а стимулирующую функцию, то есть направлены на стимулирование утилизации отходов производства и потребления.

Экологический сбор, в соответствии с нормативами утилизации, обязаны вносить юридические лица и ИП, осуществляющие производство товаров на территории РФ, импорт товаров из третьих стран или ввоз товаров из государств – членов Евразийского экономического союза. При этом важно отметить, что в основу механизма расширенной ответственности производителя был заложен принцип экономического стимулирования непосредственно утилизации, а не уплаты экологического сбора. Приоритет утилизации над обезвреживанием и, конечно же, размещением отходов должен привести к снижению негативной нагрузки на окружающую среду, выстраиванию перерабатывающей отрасли, получению

дополнительных источников сырья и вовлечению отходов в хозяйственный оборот, формированию экологической культуры.

Утилизационный сбор – еще один доход федерального бюджета, являющийся экономическим механизмом регулирования природопользования. Этот сбор служит базой для последующего расходования средств федерального бюджета на компенсацию затрат, возникающих в результате утилизации автотранспортных средств. При этом особо необходимо отметить, что на сегодняшний день очевиден приоритет для государства фискальной и регулирующей функций утилизационного сбора над обеспечением экологической безопасности как цели сбора, сформулированной при его установлении. Кроме того, отсутствует нормативное регулирование механизма субсидирования организаций и индивидуальных предпринимателей на возмещение затрат в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты их потребительских свойств.

В этой связи требуется особо указать на компенсационные цели взимания экологических платежей, зафиксированные действующим законодательством:

- плата за НВОС – компенсация государственных издержек по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние (возмещение вреда);
- утилизационный сбор – компенсация затрат, связанных с осуществлением деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств;
- экологический сбор – экономическое стимулирование утилизации товаров и упаковки, когда средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора расходуются посредством реализации госпрограмм в форме предоставления субсидий субъектам РФ на софинансирование мероприятий региональных программ в области обращения с отходами.

При этом важно отметить следующие проблемы, не урегулированные нормами действующего законодательства:

- внесение платы за НВОС не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде;
- утилизационный сбор не расходует на цели обеспечения утилизации транспортных средств;
- средства экологического сбора являются способом обеспечения расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, расходование которых в дальнейшем должно осуществляться на цели утилизации, однако без фактической привязки платежа к мероприятиям по утилизации.



Никита Никишкин

эксперт тематической площадки ОНФ «Экология»,
генеральный директор сервиса для эффективного управления
отходами «Убиратор»

Счетной палатой проведено аналитическое исследование системы взимания экологических неналоговых платежей в Российской Федерации.

По итогам исследования в части, касающейся расширенной ответственности производителя и экологического сбора, сделаны следующие выводы:

- потенциальные организации-плательщики не полностью охвачены экологическим сбором;
- поступления экологического сбора не обеспечиваются в полной мере.

Одной из причин указанных проблем являются недостатки в функционировании ЕГИС УОИТ. В связи с этим необходимо рассмотреть возможность использования сведений, которые содержатся в информационных системах прослеживаемости товаров (оператор ФНС России) и маркировки товаров (оператор ООО «Оператор-ЦРПТ») с целью получения достоверных данных, применимых для контроля за уплатой экологического сбора.

Одним из важнейших итогов перехода на 100 % норматив утилизации может стать увеличение конечной стоимости продукции. Для формирования достоверного представления о характере влияния 100 % норматива утилизации на конечную стоимость продукции необходимо провести соответствующие расчеты.

В экспертно-аналитических материалах содержится анализ Концепции РОП в части одномоментного с 2022 года введения требования об утилизации производителями и импортерами отходов всей выпущенной на рынок упаковки. Выражено опасение, что мера является преждевременной в связи с недостаточной готовностью перерабатывающей отрасли. Предлагается последовательное и обоснованное увеличение норматива утилизации для всех видов товаров и упаковки исходя из отраслевой специфики и наличия необходимых для утилизации мощностей.

Считаем необходимым отметить, что отсутствие инфраструктуры для переработки ОИТ не является ключевым препятствием для введения с 2022 года 100 % норматива утилизации за упаковку товара. Мощности по утилизации различных видов отходов от упаковки товаров, функционирующие на сегодняшний день на территории Российской Федерации, в штатном режиме работают не со 100 % загрузкой. В периоды минимальной загрузки, например при отсутствии поставок сырья, мощности могут простаивать. Отрасль испытывает нехватку сырья.

Сложившаяся ситуация связана в том числе с отсутствием разветвленной и всеобъемлющей сети сортировочных и заготовительных пунктов. Существующая на сегодняшний день инфраструктура заготовки вторсырья не может покрыть 100 % потребностей в сырье заводов-утилизаторов.

Развитие инфраструктуры заготовки вторсырья и поддержки предприятий, задействованных в данной отрасли как связующее звено между потребителями товаров и заводами-переработчиками, является одним из ключевых моментов эффективной работы системы РОП.

Одной из таких мер поддержки представляется участие компаний-заготовителей в цепочке РОП.

Но последние законодательные нововведения способствуют, скорее, обратному процессу и дают еще меньше простора для реализации субъектами РОП своих обязанностей. В частности, приказом Росприроднадзора от 30.04.2021 № 236 утверждена форма акта утилизации отходов от использования товаров. Данная форма предусматривает только две подписывающие стороны и не предусматривает внесение изменений. Это исключает возможность участия в схеме исполнения РОП организаций – заготовителей вторсырья как посредников между заказчиком (производитель товаров, импортер товаров или ассоциация товаропроизводителей и импортеров) и исполнителем (заводы-переработчики). Подобная схема реализовывалась на практике до утверждения формы акта. Прозрачность и легитимность подобных операций подтверждается камеральными проверками Росприроднадзора в части исполнения РОП. Считаем, что настоящее положение вещей ущемляет права организаций – заготовителей вторсырья, которые, по сути, являются полноценными участниками РОП.

Поскольку утвержденная форма акта утилизации ОИТ носит временный характер (до 01.01.2022), полагаем целесообразным пересмотреть указанную форму либо вернуться к рекомендованной форме с утверждением списка данных, обязательных к внесению в акт, для обеспечения прозрачности всей цепочки РОП.



Ольга Санарова

председатель комитета по экологии
Ассоциации менеджеров России,
директор департамента внешних коммуникаций En+ Group

В настоящее время бизнес находится под постоянным давлением, идущим в отношении экологической повестки одновременно с нескольких сторон. Во-первых, это государство и контролирующие органы, вводящие все большее количество мер, включая штрафы и неналоговые платежи, для того чтобы стимулировать бизнес заниматься вопросами охраны окружающей среды и минимизировать «углеродный след» от своей деятельности. Во-вторых, это бизнес-партнеры, особенно клиенты, все серьезнее рассматривающие вопросы экологии при взаимодействии с другими экономическими субъектами. Наконец, это граждане нашей страны, жители регионов, где расположены предприятия, озабоченные вопросами сохранения природы и требующие от бизнеса немедленно убрать все выбросы «здесь и сейчас». В итоге бизнес – даже те его представители, которые добросовестно и ответственно подходят к вопросу снижения выбросов и экологичности производства, – оказывается под сильнейшим прессингом и все возрастающим бременем платежей.

Решение вопросов, связанных с устойчивым развитием и изменением климата, на протяжении многих лет входит в число приоритетов En+ Group и ее металлургического бизнеса – РУСАЛа. Перед нами сегодня стоит ряд стратегических целей, направленных на снижение выбросов парниковых газов (ПГ). В En+ Group на всех четырех гидроэлектростанциях в рамках масштабной программы «Новая энергия» меняется оснащение: модернизируются гидроагрегаты, производится замена рабочих колес, трансформаторов и открытых распределительных устройств. Также одной из основных целей модернизации является повышение безопасности и надежности ГЭС. Электроэнергия, вырабатываемая на ГЭС, при этом частично заменяет электроэнергию, вырабатываемую местными угольными электростанциями: только в 2019 году в рамках программы «Новая энергия» было предотвращено 1,9 млн тонн выбросов CO₂.

В РУСАЛе также много внимания уделяется модернизации и развитию производства с использованием собственного научного потенциала и прогрессивных мировых технологий. В настоящее время прямые удельные выбросы ПГ от электролизных производств снижены более чем на 13 % по сравнению с 2014 годом. В дальнейшем компания намерена перейти на новейшую технологию инертного анода для производства алюминия с наименьшим уровнем выбросов ПГ – менее 0,01 тонны эквивалента CO₂ на тонну металла. Сибирские предприятия (КрАЗ, НкАЗ, БрАЗ и ИРкАЗ) будут коренным образом модернизированы, корпуса перестроят под новую технологию, что также означает многомиллиардные долгосрочные инвестиции в снижение нагрузки на экологию и кропотливую работу над проектом всех служб. В целом компания придерживается курса по достижению нулевого баланса выбросов ПГ к 2050 году.

Несмотря на то что на эти и другие экологические программы En+ Group тратит десятки миллиардов рублей, налоговые и неналоговые экологические платежи продолжают расти, оказывая пагубное влияние на экономику компании. Так, за последние 10 лет только по предприятиям компании РУСАЛ неналоговые платежи за негативное воздействие на окружающую среду составили ~5,6 млрд рублей (~\$122 млн). В то же время за указанный период затраты на выполнение природоохранных мероприятий по предприятиям компании РУСАЛ составили около \$1,0 млрд. Возникает справедливый вопрос о целесообразности таких платежей с учетом фактических затрат на природоохранные мероприятия.

Счетная палата справедливо отмечает, что внесение платы за НВОС и других платежей не освобождает субъекты хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде. СП добавляет, что следует учитывать и мнение бизнес-сообщества, которое высказывает опасения касательно роста фискальной нагрузки на добросовестных плательщиков и о применении к ним более серьезных мер ответственности за неуплату платежей в условиях наличия неопределенности в законодательстве. При этом в анализе не поднимается вопрос об освобождении бизнеса – полном или частичном – от таких платежей, число которых неуклонно растет, несмотря на повторяющиеся в течение последних десятилетий призывы первых лиц к налоговой прозрачности и предсказуемости и к снижению обременения бизнеса.

За период с 2017 по 2020 год поступления от экологических неналоговых платежей увеличились на 73 %, поступления в доход федерального бюджета – на 77 %, поступления в доход субъектов Российской Федерации – на 7 %. Таким образом, увеличивающиеся объемы платежей не расходуются непосредственно на природоохранную деятельность в субъектах Федерации, где они взимаются и где отмечается наиболее острая необходимость в программах модернизации и охраны окружающей среды.

При этом, согласно отчету, только 0,13 % плательщиков таких платежей смогли применить с 1 января 2020 года дополнительные понижающие коэффициенты, связанные с внедрением наилучших доступных технологий. Это демонстрирует несовершенство текущего законодательства, практически не берущее во внимание реальные меры, которые бизнес готов интегрировать во благо защиты окружающей среды.

Как отмечает Счетная палата, механизмы корректировки платы за нанесение вреда окружающей среде пока не стали действенным методом стимулирования хозяйствующих субъектов к финансированию природоохранных мероприятий. Применение системы налоговых вычетов или иных субсидий бизнесу при внедрении технологий, позволяющих снизить объемы загрязнений или оказывающих иное реальное позитивное воздействие на экологию, стало бы действенным способом мотивировать бизнес искать способы организации производства, которые бы шли на пользу окружающей среде и при этом давали возможность бизнесу развиваться экономически.



Денис Буцаев

генеральный директор
ППК «Российский экологический оператор»

Реформа отрасли по обращению с отходами – одно из направлений экологического блока, включенного в стратегию развития России на ближайшие 10 лет. Одна из целей национального проекта «Экология» – сортировка 100 % твердых коммунальных отходов и снижение их захоронения в два раза к 2030 году. Для достижения этой цели создан целый вектор задач. Среди них в том числе увеличение собираемости экологического сбора, который на данный момент можно считать неналоговым платежом в бюджет РФ. Но обо всем по порядку.

В России ежегодно образуется около 60 миллионов тонн ТКО, а на захоронение отправляется 94 % отходов. При этом большую часть ТКО составляет упаковка. Что представляет собой упаковка, о которой мы говорим? В основном это пластик. Он бывает разных видов, есть такие, которые не перерабатываются, просто потому что предметы, сделанные из него, невозможно извлечь и отобрать из общей массы ТКО. Например, ватные палочки.

Поэтому в РЭО уже составили перечень из 28 товаров и упаковки, которые предлагается запретить. В основном в него вошли предметы из одноразового пластика и различные виды упаковки. Но здесь последнее слово будет за Минпромторгом и Минприроды. Подчеркну, что пока речи о запрете нет, но если такое решение примут, то все будет постепенно и только при условии наличия более экологичной альтернативы.

Экосбор – один из механизмов реформы, который отвечает принципу «загрязнитель платит». Под загрязнителем имеются в виду производители товаров и упаковки, а также импортеры. На данный момент большинство компаний, которые обязаны уплачивать экосбор, этого не делают либо прикрываются липовыми актами об утилизации, которые освобождают их от уплаты. С введением более понятной регуляторики ситуация изменится, но по бизнесу это не ударит. Объясню далее.

Для выполнения столь амбициозной цели из нацпроекта, о которой было сказано выше, требуется ряд действий со стороны государства, населения и бизнеса. Во-первых, нам нужно внедрить отдельный сбор ТКО, сформировать для этого инфраструктуру – строить объекты по сортировке и обработке отходов, закупать контейнеры, популяризовать РСО среди населения. Во-вторых, для всего этого требуется помощь со стороны государства. Уже сейчас существует ряд мер поддержки: 25 % от стоимости предмета лизинга, выкуп облигаций, субсидии, льготные займы. В июле Наблюдательный совет РЭО одобрил вхождение компании в первые два инвестпроекта. В-третьих, необходимо сделать экосбор работающим на полную мощность.

С 2015 года производители обязаны уплачивать экологический сбор за утилизацию отходов от использования товаров, однако делают это не активно. Для сравнения:

по тарифу за вывоз ТКО население платит 193 млрд рублей в год, а по экосбору платежи бизнеса достигают лишь 3,7 млрд рублей. И это при том, что компании уже обязаны закладывать траты на экосбор в свои бюджеты, но вместо этого многие из них предъявляют фальшивые акты об утилизации.

Мы предлагаем устранить такой перекос и исключить из отрасли недобросовестных «плательщиков». Для этого в законопроект о расширенной ответственности производителей (РОП) были внесены правки, которые сделают отрасль по обращению с отходами более прозрачной. Контрольно-надзорная функция сохранится за госорганами, которые занимались этим и раньше, в частности за Росприроднадзором. ППК РЭО выступает оператором информационных систем.

Главным двигателем мусорной реформы можно по праву считать РОП. Наша задача – снова завести его, чтобы заработали механизмы, направленные на развитие отрасли по обращению с отходами.

Что для этого делается? Во-первых, мы вводим обновленную концепцию РОП. Новые правила вступят в силу со следующего года. Они будут распространяться на ППК РЭО как оператора РОП, производителей, импортеров товаров и упаковки, а также утилизаторов. Все участники будут обязаны вносить свои данные в информационную систему. Это удобнее декларирования и существенно ничего не изменит для тех, кто готов работать честно. Система заработает на базе ГИС УОИТ и включит в себя элементы федеральной схемы по обращению с отходами. Ее разработкой занимается РЭО.

Данные сосредоточатся в трех реестрах – товаров, упаковки, их производителей и импортеров, а также утилизаторов. Реестры позволят систематизировать информацию. На данный момент РЭО уже направил запросы в несколько тысяч компаний, которые занимаются утилизацией отходов. Производители и импортеры могут либо сами заниматься утилизацией, либо платить за нее экологический сбор. Средства с экосбора получают только те компании-утилизаторы, чьи данные внесены в реестр, а заявленные мощности предприятия подтверждены. Отчеты и акты об утилизации будут признаваться, только если их выдали утилизаторы, включенные в реестр. Кроме того, чтобы компания попала в реестр, ей нужно будет подтвердить источник отходов, будь то сортировка или заготовитель.

Существуют примеры применения механизма РОП в других странах. Если говорить об обязанности компаний вносить данные о себе в реестры, то в Германии, например, установлены крупные штрафы для нарушителей. Если товар не зарегистрировали в реестре или неправильно это сделали, то возможно наложение штрафа в размере до 100 000 евро в каждом случае. Отказ от участия в системе грозит штрафом до 200 000 евро.

Из-за такого обязательства, которое и так уже действует в России, некоторые представители бизнеса выразили опасения, что это противоречит нормам ВТО о международной торговле. Однако мы не видим здесь никаких противоречий. В статье 2 соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле перечисляются требования об охране окружающей среды, защите здоровья или безопасности людей,

жизни или здоровья животных или растений. Они называются законными целями. В этом же соглашении говорится, что технические регламенты не должны влиять на международную торговлю. При этом учитываются риски, которые могут возникнуть для достижения вышеназванных целей.

Еще раз подчеркну, что РОП действует не первый год, но введение принципа «нет в реестре – нет на рынке» будет постепенным и планомерным, чтобы производители не испытали шока.

У многих возникали опасения, что могут вырасти цены. Но в РЭО посчитали и выяснили, что самая большая величина по росту – до 1,5 % в себестоимости. Это для самых дорогих товаров – из стекла и алюминия. Для пластика меньше. Поэтому, когда производители говорят, что неизбежно повышение цены на их продукцию, они таким образом хотят не платить экосбор.

Для упаковки норматив начнет действовать уже со следующего года в полном объеме. Производители должны будут полностью платить за правильную утилизацию упаковки. Объем упаковки умножается на ставку экосбора, и получается сумма, которую компания обязана заплатить за утилизацию – государству либо напрямую утилизатору.

Есть мнение, что в определенных категориях товаров и упаковки платить за утилизацию полную ставку бессмысленно, потому что нет необходимых мощностей для переработки. Рынку была предоставлена отсрочка для создания мощностей. Для некоторых видов товаров сохранится сниженный норматив, который будет индексироваться, т. е. расти каждый год по мере возникновения инфраструктуры переработки.

Размер ставки будет целесообразно корректировать на дальнейших этапах развития реформы. Корректировка точно будет по итогам 2022 года. Здесь существует несколько принципов и подходов. Во-первых, ставки экосбора должны быть адекватны расходам, которые компании несут на сбор, транспортировку и утилизацию определенных видов отходов. И если инфраструктура для сбора и утилизации отходов создана, то переработка отходов становится дешевле. Например, в европейской практике, в той же Германии, экологические сборы со временем упали вдвое просто за счет того, что была создана необходимая инфраструктура для утилизации отходов.

Вместе с тем для отдельных видов упаковки, которая тяжело перерабатывается, тенденция будет ровно противоположной. Такие виды отходов и упаковки будут дискриминироваться, и на них постепенно будет устанавливаться все более высокая ставка экологического сбора, чтобы производители использовали более экологичную упаковку. Речь идет о многокомпонентной упаковке, в которой смешаны разные материалы, – например, бутылки с соком, покрытые термоусадочной пленкой. Или полистирольная упаковка, которая не перерабатывается.

Итог: в отношении экологичной упаковки ставки экосбора со временем будут падать, так как будет создана инфраструктура по ее утилизации. А для неэкологичной упаковки ставки экосбора будут расти, заставляя производителей переходить на более экологичную упаковку.



Ирина Морохоева

председатель Контрольно-счетной палаты
Иркутской области

Иркутская область, реализуя предоставленное Федеральным законом от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» право на установление единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных неналоговых доходов, с 01.01.2021 передало в местные бюджеты региональную часть платы за НВОС, или 40 % от суммы экологического платежа.

Передача в местные бюджеты 100 % платы за НВОС позволяет увеличить финансирование полномочий органов местного самоуправления, в том числе в области природоохранных мероприятий.

КСП Иркутской области, оценивая региональную законодательную инициативу, внесенную в Законодательное собрание Иркутской области, обратила внимание на то, что благодаря ей обеспечивается зачисление платы за НВОС в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

Так, установление упомянутого единого норматива позволит бюджетам муниципальных районов и городских округов дополнительно получить в бюджеты 295,3 млн рублей, из которых бюджетам городских округов поступит более 68,1 % (201,0 млн рублей).

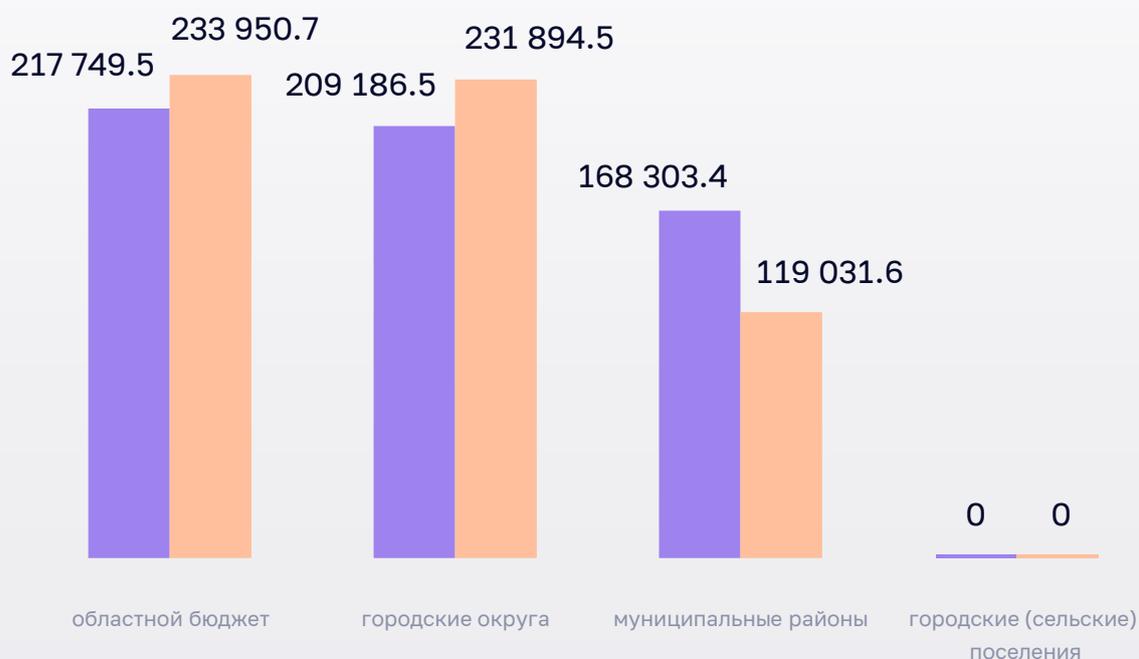
При этом плата поступает в местные бюджеты неравномерно. Из 42 муниципальных образований Иркутской области наибольшая часть поступлений приходится на г. Братск – 53,8 %, Шелеховский муниципальный район – 11,3 %, г. Иркутск – 5,7 %.

Установление единого норматива гарантировано лишь для бюджетов второго уровня. Согласно статье 63 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района могут быть установлены единые для всех городских и сельских поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты городских и сельских поселений от платы за НВОС (в части 60 %).

Однако практически решения не приняты ни в одном из муниципальных районов Иркутской области. Так, на момент подготовки заключения КСП Иркутской области (от 05.11.2020 № 01/63-э) нормативы отчислений в бюджеты городских и сельских поселений муниципальными правовыми актами не предусмотрены (см. диаграмму).

● план 2020 г. ● факт на 01.10.2020

тыс. руб.



КСП Иркутской области обратила внимание, что статьей 57 БК РФ дано право законом субъекта РФ (за исключением закона о бюджете) установить единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от ряда неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта, в том числе в части платы за НВОС. Однако последующая передача в бюджеты поселений из бюджета муниципального района не закреплена законодательно. При этом основную тяжесть сложной, экологически неблагоприятной обстановки несут на себе жители городских и сельских поселений, поскольку хозяйствующие субъекты, осуществляющие плату за НВОС, действуют непосредственно на этих территориях.

КСП Иркутской области предложила в своем заключении рассмотреть возможность зачисления доли областного бюджета (40 %) платежей напрямую в бюджеты городских и сельских поселений.

В связи с тем, что бюджеты муниципальных образований являются дотационными, обращено особое внимание на включение в расчет уровня бюджетной обеспеченности неналоговых доходов, в том числе и платы за НВОС, которое приводит к увеличению бюджетной обеспеченности на каждого жителя, проживающего в экологически

неблагоприятных промышленных муниципальных образованиях, и, соответственно, уменьшению дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности другим территориям.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду, по определению Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации», признана обязательным публично-правовым платежом и является по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором. Этот платеж является важнейшим средством компенсации ущерба, наносимого окружающей среде и здоровью населения в результате выбросов (сбросов) вредных веществ и размещения отходов, и должен направляться на улучшение окружающей среды и качества жизни граждан в виде дополнительных расходов на благоустройство и озеленение общественных территорий, оздоровление детей и пр.

Включение платы за НВОС в расчет индекса налогового потенциала территории приводит к изменению уровня расчетной бюджетной обеспеченности, следовательно, объем дотации на выравнивание может быть снижен.

КСП Иркутской области считает, что отдельные муниципальные образования, возможно, не будут в рамках своей инициативы принимать решения о передаче доходов в местные бюджеты поселений, так как сами поселения лишь вправе, а не обязаны направлять даже небольшие доходы на природоохранные мероприятия.

Учитывая отсутствие императивной нормы в БК РФ, а также «целевого» назначения доходов, комитет по бюджету, ценообразованию, финансово-экономическому и налоговому законодательству Законодательного собрания Иркутской области, рассмотрев и обсудив проект закона, принял решение рекомендовать органам местного самоуправления направить дополнительные доходные источники местных доходов в виде платы за НВОС на реализацию полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья граждан, установленных действующим законодательством. Также комитет Законодательного собрания региона рекомендовал провести мониторинг поступлений доходов и введение дополнительных нормативов отчислений в текущем году, а впоследствии вернуться к данному вопросу.

Также КСП Иркутской области постоянно обращает внимание на несвоевременную корректировку плановых назначений отдельных доходов. Например, в 2020 году плата за НВОС поступила на 122 % (см. таблицу), что свидетельствует о недостаточном уровне администрирования доходов.

Наименование	План 2020 г., млн руб.	Факт 2020 г., млн руб.	%
Плата за негативное воздействие на окружающую среду, всего	739,7	899,4	122
Плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами 7 000 1120101001 0000 120	269,1	380,9	142
Плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты 000 1120103001 0000 120	136,4	143,0	105
Плата за размещение отходов производства и потребления 000 1120104001 0000 120	291,0	322,9	111
Плата за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, 000 1120107001 0000 120	43,3	52,6	122

В целом считаем очень важным вывод Счетной палаты Российской Федерации о необходимости введения механизма целевого расходования платы за негативное воздействие на окружающую среду как платежа, формирующего доходы бюджетов субъектов РФ и расходуемого на цели природоохранных мероприятий.

Инфографика



Насколько сильно загрязняли атмосферу и водные объекты России в 2019 году

17.2 млн тонн загрязняющих веществ

3.68 млн т
диоксида серы

0.15 млн т
прочее

1.8 млн т
оксида азота

4.83 млн т
оксида углерода

3.95 млн т
углеводорода

1.3 млн т
летучих органических
соединений



1.8 тыс. т жиров и масел

15 т фенола 5 т свинца
100 кг ртути

6.7 млн т хлоридов

31.9* тыс. т азота

1.7 млн т сульфатов

368 тыс. т нитратов

37.7 млрд куб. м сточных вод

Рекомендации Счетной палаты

Тема неналоговых платежей давно находится в центре внимания Счетной палаты. Так, в 2019 году СП проанализировала проблемы при классификации таких платежей, а позднее проверила, как функции администраторов неналоговых платежей осуществляют Роснедра и Росалкогольрегулирование. Во всех случаях госаудиторы давали рекомендации по совершенствованию системы взимания и контроля этого вида доходов, предложения сформировали и в этот раз – при анализе экологических платежей.

для справки

- Рекомендация Минфину России: дополнительно проработать вопрос о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части отнесения экологических платежей к налогам (сборам) только после завершения реформы института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки.

В 2018 году Минфин России предложил ввести в Налоговый кодекс экологический платеж, что вызвало реакцию со стороны бизнеса и экспертов (Минфин России даже представил [разъяснения](#) по этому поводу). В 2019 году в отчете по результатам экспертно-аналитического мероприятия [«Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов»](#) Счетная палата указывала, что «проект федерального закона [критикуется](#) представителями бизнес-сообщества с той точки зрения, что, по их мнению, проект закона ограничивает целевой характер экологических платежей, а также стимулирующий характер экологического сбора». Сейчас аудиторы указывают на развилку: можно усилить компенсационную и целевую функцию экологических платежей (это позволит им в большей степени соответствовать понятию «фискальный сбор»), а можно включить их в Налоговый кодекс. Но последний вариант стоит рассматривать только после завершения реформы системы института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, подчеркивают аудиторы.

Поскольку реформа, возможно, коренным образом изменит ситуацию, в частности с характером экологического сбора, это может исключить вопрос о внесении его в Налоговый кодекс с учетом изменившихся отношений по расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки.

- Рекомендация Минприроды России: рассмотреть вопрос об установлении целевого использования неналоговых экологических платежей для осуществления мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, восстановлению нарушенного состояния окружающей среды и особо охраняемых природных территорий, а также в целях финансирования иных природоохранных мероприятий, осуществляемых в том числе предприятиями – плательщиками экологических платежей.

Основная проблема утилизационного сбора в том, что его цели и функции не совпадают. «Очевиден приоритет для государства фискальной и регулирующей функций утилизационного сбора над обеспечением экологической безопасности как цели сбора, сформулированной в законе об его установлении», – констатируют аудиторы. В качестве решения этой проблемы СП предлагает возобновить программы утилизации транспортных средств за счет утилизационного сбора.

Что касается платы за негативное воздействие на окружающую среду, тут возможны несколько вариантов, один из которых – создать в субъектах специализированные экологические фонды. Источниками наполнения таких фондов могли бы стать экологические платежи предприятий за нормативные и сверхнормативные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов, а также суммы, полученные по искам о возмещении вреда, и штрафы за экологические правонарушения.

Однако, уверены аудиторы, в качестве первого шага необходимо решить вопрос о целевом использовании неналоговых экологических платежей для осуществления мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также финансирования иных природоохранных мероприятий, осуществляемых в том числе самими плательщиками экологических платежей.

- Рекомендация Росприроднадзору: при доработке и реформировании ЕГИС УОИТ рассмотреть возможность использования сведений, содержащихся в информационных системах прослеживаемости товаров (оператор ФНС России) и маркировки товаров (оператор ООО «Оператор-ЦРПТ»), с целью получения достоверных данных, применимых для целей контроля за уплатой экологического сбора.

О нехватке данных об экологических платежах Счетная палата говорила не раз. В декабре 2020 года в [Бюллетене](#), посвященном госинформсистемам в сфере природопользования, аудиторы подчеркивали, что в Единую государственную информационную систему по учету отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ)

не поступают в полном объеме данные ФТС и Росстата о плательщиках экологического сбора. В результате Росприроднадзор неэффективно администрирует этот вид платежа, а федеральный бюджет недополучает потенциальный доход: фактические поступления составляют около 3 млрд рублей, тогда как при введении экологического сбора прогнозировалось в 10 раз больше – 30 млрд рублей. Включение информации от нескольких операторов данных позволит снизить остроту этой проблемы.

Подробнее ознакомиться с рекомендациями по итогам экспертно-аналитического мероприятия можно в карте рекомендаций к отчету.



Тематические
проверки
Счетной палаты

Представляем подборку проверок, которые связаны с экологической темой и анализом неналоговых платежей. В частности, из них можно узнать о результатах работы федерального агентства по недропользованию, а также об эксплуатации ФГИС в области экологической безопасности.

для справки

1. «Проверка осуществления федеральным агентством по недропользованию и его территориальными органами полномочий администратора доходов в части правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты неналоговых доходов, обоснованности установления стартового размера разового платежа за пользование недрами при подготовке условий проведения конкурсов и аукционов на право пользования участком недр в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

Счетная палата нашла правовые недоработки в сфере администрирования платежей, взимаемых за недропользование. Так, проверка показала, что минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами, установленные Федеральным законом «О недрах», не пересматривались с 2002 года. За это время индекс потребительских цен на товары и услуги составил 386,8 %. Аналогичная ситуация наблюдается и со ставками за проведение государственных экспертиз. Так, по экспертизе запасов полезных ископаемых они не менялись с 2007 года, а по экспертизе проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр – с 2010 года. При этом применение индекса инфляции к данным платежам позволило бы только за 2018 год дополнительно получить в федеральный бюджет порядка 1,1 млрд рублей.

2. «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов»

В настоящее время на обязательные неналоговые платежи в той или иной форме приходится 2/3 всех источников доходов бюджета. В 2018 году сумма поступлений превысила 1,5 трлн рублей. Всего в реестре федеральных источников доходов к неналоговым можно отнести 5 479 записей. Если исключить такие позиции, как штрафы, субсидии и субвенции, арендную плату и ряд других, то остается порядка 60 видов платежей, или 262 обязательных платежа. При этом понятие неналоговых платежей законодательно не закреплено, а сами платежи никак не систематизированы.

Многие платежи не имеют экономического обоснования, а размеры ставок по некоторым сборам давно потеряли свою актуальность. В этой связи Счетная палата предложила провести инвентаризацию обязательных неналоговых платежей с целью их оптимизации и актуализации.

3. «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах»

Счетная палата проанализировала факторы, влияющие на создание и эксплуатацию государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды, и выявила риски, которые в случае реализации могут привести к неэффективной эксплуатации систем. Наиболее ярким примером неэффективного использования действующих систем из-за отсутствия данных является Единая государственная информационная система по учету отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ).

Анализ показал, что в систему не поступают в полном объеме данные Федеральной таможенной службы и Росстата о плательщиках экологического сбора. В результате Росприроднадзор неэффективно администрирует этот вид платежа, а федеральный бюджет недополучает потенциальный доход: фактические поступления составляют около 3 млрд рублей, тогда как при введении экологического сбора прогнозировалось 30 млрд рублей.

4. «Проверка результативности расходования средств федерального бюджета, а также средств бюджета Нижегородской области, выделенных в 2018 году на ликвидацию несанкционированных свалок на территории Нижегородской области» (совместно с Контрольно-счетной палатой Нижегородской области)

Здоровье нации начинается с экологии. Чистые вода, земля и воздух повышают качество жизни, поэтому государство планомерно ликвидирует мусорные полигоны, в том числе несанкционированные. Так, по поручению Президента промзона Дзержинска в Нижегородской области избавилась от свалки промышленных отходов «Черная дыра», полигона ТБО «Игумново» и шламонакопителя «Белое море». Это лишь часть масштабных мероприятий, которые зафиксированы в нацпроекте «Экология». Всего будут ликвидированы и рекультивированы десятки свалок с отходами, представляющими опасность для природы и человека. Таким образом, работы на нижегородских объектах стали своего рода полигоном для отладки механизма и поисков решения давно назревшей проблемы. Контрольное ведомство выявило ряд существенных недоработок «пилота».

5. «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»

Анализ показал, что, несмотря на начатую в 2019 году реформу обращения с отходами, ситуация в этой сфере пока остается неблагоприятной. Уровень переработки отходов не превышает 7 %, а более 90 % по-прежнему направляется на полигоны и свалки, которые зачастую не отвечают требованиям природоохранного законодательства и отравляют воздух, воду и почву.

По данным Росприроднадзора, на момент формирования нацпроекта «Экология» на территории субъектов насчитывалось 8 323 свалки, в том числе 916 свалок на территории городских округов. При этом федеральный проект «Чистая страна» предполагает ликвидацию и рекультивацию только 191 свалки, то есть более 700 свалок в границах городов остаются не охвачены. Таким образом, даже при успешной реализации проекта поставленная Президентом цель – ликвидировать все свалки в границах городов – достигнута не будет. Решить проблему призван федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», который действует с 2019 года. Цель проекта – создать высокотехнологичную инфраструктуру обработки и утилизации отходов. Однако, по мнению Счетной палаты, пока проект с задачей не справляется, а его параметры требуют пересмотра.

6. «Мониторинг внедрения в Российской Федерации патентной системы налогообложения»

В 2017 году количество индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения, увеличилось по сравнению с 2014 годом в 2,9 раза и составило 287,8 тыс. человек. Количество выданных патентов выросло в 3,1 раза, составив 383,3 тыс. патентов. За пять лет существования патентной системы (2013–2017) поступления налога, взимаемого в связи с ее применением, в целом по Российской Федерации возросли в 5,75 раза. Вместе с тем патентная система налогообложения пока не стала действенным инструментом легализации самозанятых граждан. В основном применению указанного вида налогообложения индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан препятствуют следующие причины:

- высокий размер страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;
- необходимость регистрации в налоговых органах в качестве ИП;
- необходимость получать несколько патентов на каждый вид деятельности;
- ограниченная численность работающих сотрудников.

7. «Анализ показателей, характеризующих результативность отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы, направленных на обеспечение экологически безопасного обращения с твердыми коммунальными отходами и восстановление нарушенных естественных экологических систем, в 2016–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)

Объемы твердых коммунальных отходов в настоящее время на государственном уровне должным образом не учитываются. Другими словами, государство не знает о реальных объемах мусора, который выбрасывают люди. К примеру, Росприроднадзору известно о 3,4 млн тонн таких отходов. Однако это в 10 раз меньше объема, данными о котором располагают контрольно-счетные органы только 36 регионов.

Основной объем выбрасываемого людьми мусора размещается либо на специальных полигонах, либо на несанкционированных объектах (свалках и мусорных навалах). На конец 2017 года в госреестре числилось 1 100 полигонов для размещения бытового мусора. При этом, учитывая объемы и темпы размещения отходов, в 15 регионах уже через пять лет вместимость имеющихся полигонов может быть исчерпана. Как показала проверка, в 2017 году свалками и навалами мусора было занято почти 10 тыс. гектаров земли. Причем 53 % этой площади – это земли населенных пунктов.

8. «Проверка эффективности администрирования Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в 2015–2016 годах платы за негативное воздействие на окружающую среду в целях реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»

В ходе проверки было установлено, что объем фактически собранных Росприроднадзором доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду в 2016 году по сравнению с уровнем 2015 года сократился на 17 % (с 26,8 млрд до 22,1 млрд рублей). Одна из причин сокращения – изменения, внесенные в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы определения размера платы за НВОС, в частности исключение применения дополнительного коэффициента при исчислении платы за НВОС юрлиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Кроме того, в утвержденный Правительством Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры госрегулирования в области охраны окружающей среды, не вошел ряд веществ, по отношению к которым ранее указанные меры применялись (например, сажа (углерод) и оксид железа, относящиеся к III классу опасности и оказывающие

существенное отрицательное влияние на здоровье человека). В результате только по 12 крупнейшим предприятиям Кемеровской области (ГРЭС, ТЭЦ) объем недополученных за 2016 год доходов бюджетов бюджетной системы РФ от платы за выбросы 3,9 тыс. тонн сажи в атмосферный воздух составил 5,4 млн рублей.

9. «Проверка использования средств федерального бюджета, федеральной собственности и средств, полученных от приносящей доход деятельности, в 2012–2013 годах и истекшем периоде 2014 года на обеспечение и выполнение функции по контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды»

Проверка показала наличие существенных недостатков в выполнении Росприроднадзором закрепленных за ним полномочий по надзору в сфере природопользования, включая администрирование доходов. Территориальные органы Росприроднадзора ненадлежащим образом проводят госучет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. На учет поставлены не все индивидуальные предприниматели и юридические лица, деятельность которых связана с негативным воздействием на окружающую среду, а лишь самые крупные. На 1 января 2014 года в стране зарегистрировано 4,8 млн хозяйствующих субъектов, тогда как в Росприроднадзоре на учете состоит около 1,2 млн из них. Кроме того, неэффективно выполняется функция по согласованию порядка осуществления производственного контроля в области обращения с отходами.

Международная практика

Зарубежный опыт проверок в области экологических платежей

Проблемы загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов представляют один из наиболее серьезных вызовов современности. Последствия становятся все более значительными, что вызывает у общества постоянно растущее беспокойство. Это создает необходимость выработки новых подходов к ее защите, в том числе за счет экономических инструментов.

Во многих странах существуют общенациональные и местные инструменты, способствующие снижению негативного воздействия на окружающую среду. Они носят как административный, так и финансовый характер. Финансовые инструменты предполагают введение, с одной стороны, стимулирующих налоговых льгот и субсидий и, с другой стороны, рестриктивных мер (штрафов и сборов).

И все же одним из наиболее эффективных и распространенных инструментов защиты окружающей среды являются меры налоговой политики. Такие меры стали внедряться уже с конца 80-х годов прошлого века, когда впервые была официально подтверждена необходимость введения экологических налогов по принципу «платит загрязнитель». В дальнейшем, начиная с 1990-х годов, ряд европейских стран включил в свои налоговые системы специальные налоговые платежи на выбросы вредных веществ.

Анализ международного опыта показал, что во многих из рассмотренных стран (в том числе в Великобритании, Канаде и США) система экологических налоговых и неналоговых платежей находится на стадии формирования и пересмотра.

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании

Налоговые меры экологического характера

В феврале 2021 года ВОО Великобритании [опубликовал](#) отчет «Налоговые меры экологического характера» (Environmental tax measures). Основная цель документа – выяснить, каким образом Казначейство Ее Величества и Налогово-таможенная служба регулируют сферу экологических налоговых платежей. В частности, каким образом разрабатываются эти налоги, как происходит контроль и последующая оценка эффективности.

ВОО Великобритании отмечает, что экологические налоги вызывают сложности в вопросах разработки, мониторинга и последующей оценки, поскольку они преследуют цели, выходящие за рамки простого сбора доходов. В Великобритании министерства [обязаны](#) разрабатывать налоговые меры с учетом возможности их последующей оценки эффективности. В этом отношении экологические налоги сложнее внедрять, поскольку они направлены на изменение поведения людей, а их воздействие труднее оценить, особенно в тех случаях, когда они перекликаются с другими мерами.

Казначейство Ее Величества не уточняет, каким образом будет происходить оценка экологических налоговых мер. Например, в 2020 году Канцлер Казначейства [объявил](#), что налог на пластиковую упаковку увеличит использование переработанного пластика на 40 %. Такая оценка предполагает сокращение выбросов углерода почти на 200 тыс. тонн. Однако Казначейство не включило эти показатели в сопроводительную документацию по налогу (Tax Information and Impact Note). В более общем плане ВОО пришел к выводу, что опубликованные данные в отношении экологических налогов редко предоставляют количественную оценку по вопросам воздействия на окружающую среду.

Налогово-таможенная служба [признает](#), что она обладает лишь частичным представлением о разнице между объемом налога, который подлежит уплате (tax due), и объемом собираемых налогов (tax collected). Ведомство располагает оценкой такого налогового разрыва (tax gap) в отношении полигонного налога, где риск оценивается как наиболее существенный. По остальным экологическим налогам такая оценка отсутствует.

Полигонный налог значительно сократил использование мест захоронения отходов. В период с 1998 по 2014 год Казначейство Ее Величества повысило стандартную ставку полигонного налога на 700 % в реальном выражении. Это увеличение способствовало сокращению общего объема отходов на местах захоронения к 2014 году, а также привело к удвоению налоговых поступлений. Однако ВОО отмечает, что более высокие ставки

привели к увеличению незаконного захоронения отходов в целях уклонения от уплаты налогов. По оценкам Налогово-таможенной службы, неправильная классификация отходов на разрешенных полигонах, а также захоронение отходов на несанкционированных полигонах привели к сокращению налоговых поступлений примерно на 275 млн фунтов стерлингов (около \$385 млн) в 2018–2019 годах (28 % от объема налога, который подлежит уплате). В 2020 году правительство создало Совместную группу по борьбе с преступлениями, связанными с отходами (Joint Unit on Waste Crime), в рамках Агентства по охране окружающей среды (Environment Agency).

Подход Налогово-таможенной службы к оценке результатов введения налога не позволяет получить полное представление о воздействии на окружающую среду. ВОА отмечает, что в 2014 году ведомство провело официальную оценку только для полигонного налога. В частности, данное исследование показало, что налог стал причиной падения спроса на места захоронения отходов. Ведомство не проводило дальнейших оценок воздействия экологических налогов. Вместо этого оно использует экологические данные, собранные третьими сторонами, отзывы стейкхолдеров и информацию о налоговых поступлениях.

Налогово-таможенная служба располагает ограниченной информацией о последствиях применения налоговых льгот и о том, как эти меры оказывают воздействие на окружающую среду. Ведомство не ведет перечень в отношении налоговых льгот, которые обладают экологическими целями. Поэтому ВОА самостоятельно выявил восемь подобных льгот. Самая крупная из них – более низкая ставка НДС на установку энергосберегающего оборудования.

Казначейство Ее Величества не осуществляет централизованного надзора за тем, как налоговая система влияет на достижение экологических целей правительства. Другие министерства, которые руководят разработкой стратегий в области охраны окружающей среды, также не проводят оценку вклада налоговой системы в достижение экологических целей.

По итогам аудита ВОА Великобритании отмечает, что взимание экологических налогов может оказывать положительное влияние на окружающую среду. Однако сегодня Казначейство Ее Величества, как правило, уделяет больше внимания именно получению доходов от поступлений экологических налогов, а не результатам влияния на окружающую среду.

Существуют также и другие меры (например, налоговые льготы), которые оказывают влияние на цели правительства в области охраны окружающей среды. Такие меры не признаются экологическими. В этой связи Казначейство Ее Величества не придает большого значения их оценке по вопросам актуальности и влияния.

По итогам аудита ВОА сформулировал шесть рекомендаций для Казначейства Ее Величества, а также для Налогово-таможенной службы:

- выявлять и осуществлять контроль налоговых мер, которые оказывают значительное воздействие на окружающую среду;

- уточнить и формализовать подход к разработке, применению и оценке налоговых мер с экологическими или другими политическими целями;
- разработать четкие критерии для определения приоритетов среди налогов, оказывающих воздействие на окружающую среду, для их оценки с учетом принципа эффективности использования ресурсов (value for money);
- количественно оценить и опубликовать информацию о потенциальном воздействии на окружающую среду, к которому могут привести изменения в экологическом налогообложении (когда воздействие оценивается как значительное);
- осуществлять взаимодействие с другими министерствами, чтобы показать, каким образом существующие налоговые меры оказывают влияние на достижение экологических целей;
- осуществлять контроль по вопросам влияния поставленных целей правительства на налоговые поступления.

Государственное контрольное управление Соединенных Штатов Америки

В декабре 2020 года ВОА США [опубликовал](#) отчет, посвященный проблеме переработки отходов в США. Аудиторы выявили пять основных вызовов, которые стоят перед национальной системой переработки отходов:

- высокий уровень загрязнения вторичного сырья;
- низкий уровень сбора вторичного сырья;
- ограниченный рыночный спрос на вторичное сырье;
- низкая рентабельность действующих программ переработки отходов;
- предоставление ограниченной информации при принятии решений по вопросам переработки отходов.

Кроме того, в десяти штатах действует закон об утилизации бутылок. Обычно такой закон обязывает потребителей совершать возмещаемый взнос при покупке определенных видов бутылок для напитков (например, из стекла, алюминия или пластмассы). Впоследствии продавцы принимают пустые контейнеры и возвращают взносы. Однако в Калифорнии законодательство требует, чтобы производители и дистрибьюторы напитков совершали такие взносы, которые впоследствии возвращаются потребителям в обмен на сдачу контейнеров в центры переработки. В 1990 году ВОА США [выпустил](#) отчет по данной теме, где аудиторы пришли к выводу, что подобная система приводит к значительному сокращению мусора и уменьшению объемов поступления отходов на места захоронения.



Экосистемные платежи как один из способов сохранить нашу планету

Как известно, достижение целей устойчивого развития подразумевает комплексный учет изменений, связанных с экономикой, социальной сферой и, безусловно, экологией. По разным [оценкам](#), сегодня нам нужно около 1,79 планет Земля, чтобы обеспечить ресурсы для нашего потребления. К 2030 году нам может понадобиться две, а то и [три](#) таких планеты. В связи с этим остро встает вопрос о необходимости минимизировать риски деградации экосистем и их услуг. Для этого нам требуется адекватный учет экологического фактора при принятии экономических решений.

В последние годы все больше внимания уделяют оценке экосистемных услуг. По методологии [доклада](#) ООН «Оценка экосистем на пороге тысячелетия», экосистемные услуги – это выгоды, которые получают люди от пользования благами экосистем. Экосистемы – леса, горы, водные, сельскохозяйственные угодья, пресноводные ресурсы – предоставляют целый ряд услуг, которые являются экономически ценными: снабжение населенных пунктов пресной водой (например, путем фильтрации воды от загрязняющих веществ), орошение, производство электроэнергии, защита от штормов и опыление. В свою очередь экосистемные услуги, согласно [данным](#) Программы развития ООН, разделены на четыре основные категории:

- 1) услуги по обеспечению – продукты, полученные из экосистем, такие как продовольствие и пресная вода;
- 2) услуги по регулированию – выгоды, полученные от регулирования экосистемных процессов, такие как качество воздуха и опыление;
- 3) культурные услуги – нематериальные блага, которые получают люди, такие как духовное обогащение, отдых и эстетический опыт;
- 4) вспомогательные услуги, необходимые для обслуживания других услуг, – например, фотосинтез и переработка питательных веществ.

В эпоху перепотребления пользование подобными услугами может привести к необходимости того, чтобы люди, живущие в непосредственной близости от экосистемы и пользующиеся ее благами, предпринимали или не предпринимали определенные действия. Для выполнения этих задач при отсутствии нормативных положений зачастую необходим финансовый стимул и оценка экологических услуг.

В мировой и российской практике есть множество работ, подтверждающих этот тезис. «Современный глобальный экономический кризис подтвердил несовершенство традиционной рыночной модели, – отмечают в своей работе [«Экосистемные услуги и экономика»](#) Сергей Бобылев и Владимир Захаров. – В теории выделяются так называемые «провалы рынка». Прежде всего, следует выделить тот факт, что значительная часть экосистемных услуг не имеет цены, для них не существует рынков. А раз так, то данные услуги могут потребляться без всяких ограничений, что ведет к их деградации. В концептуальном плане «провалы рынка» связаны также с практически невозможным адекватным учетом издержек общества от деградации окружающей среды, внешних эффектов (экстерналий), что приводит к сложностям в реализации принципа «загрязнитель платит», проблеме открытого доступа к природным благам, их заниженной цене или вообще отсутствию цены. Существенной проблемой для рынка являются неопределенность и недальновидность. Неопределенность во многом порождается недостатком знаний о законах функционирования экологических систем, что приводит к игнорированию сложно прогнозируемых и отдаленных последствий в рыночных решениях. Проблемой является и ориентация рынка на получение быстрых результатов, прибыли при недоучете долгосрочных ущербов и выгод».

Платежи за экосистемные услуги (PES) – это механизм, который регулирует экологические платежи, то есть включает в себя ряд платежей владельцам земель или других природных ресурсов в обмен на гарантированный поток экосистемных услуг. В отличие от уже привычного принципа «загрязнитель платит», PES следует принципу «получатель платит». Основная идея состоит в том, чтобы таким образом компенсировать природные «убытки» и стимулировать принятие решений по управлению ресурсами, не загрязняющими окружающую среду. Минимальная компенсация (эффективная политика) устанавливается таким образом, чтобы уравновесить потерю дохода (например, отказ от ведения сельского хозяйства на определенной территории) или затраты на осуществление определенной деятельности. Участниками этих процессов могут быть индивидуальные землевладельцы, фермеры, общины, предприятия или государственные организации. Но поскольку большинство экосистемных услуг не торгуются на рынках, сложно оценить их реальную стоимость. Кроме того, оценка неразрывно связана с конкретным географическим и социальным контекстом, что создает проблемы при определении глобальных стандартов или диапазонов цен на экосистемные услуги. Однако технологии и инновации (например, спутниковые системы) позволили снизить стоимость оценок и повысить надежность ценообразования на экосистемные услуги.

Экологические платежи – понятие совершенно не новое. В отличие от относительно узкого определения PES, основанного в большей степени на добровольных соглашениях, сегодня наиболее широко распространены государственные схемы посредничества между теми, кто получает выгоду, и теми, кто сохраняет функционирование экосистем, – например, прямые платежи государственных органов

частным землевладельцам за поддержание или укрепление лесного покрова. Согласно Программе развития ООН, выплаты землевладельцу могут финансироваться двумя способами: непосредственно за счет платежей (частных) бенефициаров или косвенно при посредничестве государственного органа, который – от имени широкой общественности – выплачивает компенсацию. Для финансирования этих расходов страны могут либо получить доступ к общему бюджету, либо ввести налогообложение, подобное PES, со специальными налогами и сборами, ориентированными на туризм, водоснабжение, электроэнергетику, транспорт и добывающие отрасли.

На глобальном уровне на оценку экосистемных услуг направлена работа Системы эколого-экономического учета (The System of Environmental – Economic Accounting), разработанной ООН, Всемирным банком и ОЭСР. Эта система объединяет экономические и экологические данные для обеспечения всеобъемлющего и многоцелевого представления о взаимосвязях между экономикой и окружающей средой, а также о запасах и изменениях запасов экологических активов, поскольку они приносят пользу человечеству. В ней содержатся согласованные на международном уровне стандарты, определения, классификации, правила бухгалтерского учета и таблицы для подготовки сопоставимых на международном уровне статистических данных и счетов. И все-таки стоит отметить, что это гибкая система, которая может быть адаптирована к приоритетам и политическим потребностям стран.

Сегодня уже есть много расчетов, подтверждающих экономическую целесообразность подобных платежей и сохранения экологических систем и их услуг. Один из таких примеров – [оценка](#) вариантов водоснабжения Нью-Йорка. В 1996 году город столкнулся с проблемой качества поступающей воды. Власти сравнивали два варианта повышения качества водных ресурсов: улучшение экосистемы водораздела Катскилл и строительство мощностей по фильтрации воды. Экологический вариант оказался почти в пять раз дешевле техногенного (\$1,5 млрд по сравнению с \$8–10 млрд). Ценность водораздела оказалась выше, и городские власти начали инвестировать в экосистему вокруг Нью-Йорка и создали достаточно сложную и масштабную систему финансовых платежей за экосистемные услуги и их поддержку.

Отдельно стоит остановиться на особенности платежей за экосистемные услуги. Несмотря на факт их оплаты, смены собственника при этом часто не происходит. Важно иметь в виду, что субъект может одновременно выступать и в качестве собственника, и в качестве плательщика. Одним из первых подобных примеров в России можно считать кейс по компенсации экосистемных услуг местному населению (охотникам и рыбакам), связанный с сохранением биоразнообразия в акватории Белого моря. В феврале 2009 года Правительство России выделило 48 млн рублей на три года на программу занятости и переобучение населения за отказ от охоты на белька. Запрет на охоту на бельков не подразумевает продажу экосистемных услуг. Государство продолжает оставаться их собственником. Посредством выплат населению оно лишь сохраняет природные ресурсы. Плательщиком является государство, а получателем – местное население,

для которого должны быть созданы новые рабочие места в других сферах деятельности, не связанных с охотой на бельков. Отношения собственности при этом никак не затрагиваются.

Подводя итог, важно показать, в каких объемах может исчисляться экономический ущерб окружающей среде. Первым фундаментальным экономическим исследованием по оценке экономических услуг стала работа Роберта Костанца, который попытался провести глобальную оценку экосистемных услуг. По его подсчетам, она составила в среднем \$33 трлн, в то время как мировой ВВП был почти в два раза меньше – \$18 трлн в год. В 2014 году он повторно провел исследование и представил результаты новой оценки. Этот показатель вырос почти в четыре раза и составил \$125 трлн в год. Примерные потери экологических услуг составляют \$12 трлн в год. Осознанность населения, своевременное реагирование на возникающие проблемы со стороны правительств и совместная работа всей планеты в рамках достижения целей Повестки в области устойчивого развития могут способствовать сокращению этих масштабов.

Исследования
по теме

Налоги глазами россиян

Цель данного исследования – выявление объективного уровня налоговой культуры россиян и качественная оценка их отношения к налоговой системе, что достигается с помощью комплексного подхода к работе с полученными данными. В рамках социологического опроса мы определили текущий уровень налоговой культуры россиян, оценив их информированность о налогах и налоговых льготах для физических лиц, отношение к введению прогрессивной шкалы налогообложения и уклонению от уплаты налогов, а также готовность к электронному взаимодействию с налоговыми органами.



[Подробнее](#)

Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики

Современная экологическая политика России недостаточно активна и не в полной мере отвечает вызовам времени, в частности резкому росту значимости окружающей среды в мировой экономике и международных отношениях, превращению ее в фактор конкуренции, а также тесному сращиванию экологической повестки с экономической и технологической.



[Подробнее](#)

Бюллетень Счетной палаты РФ «Мусорная реформа»

Организация системы обращения с отходами – одна из самых злободневных проблем нашей страны, вызывающая большой общественный резонанс. Счетная палата провела комплексный анализ хода реализации реформы в сфере обращения с отходами и пришла к выводу, что на данный момент реформа себя не оправдала и ощутимых результатов не принесла.



[Подробнее](#)

Климатическая повестка России: реагируя на международные вызовы

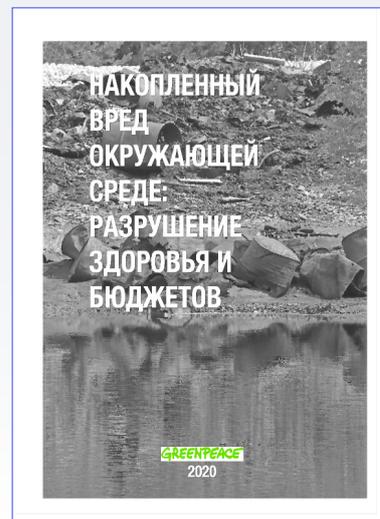
В докладе представлен обзор основных международных трендов развития климатической политики и определены вызовы, которые они ставят перед экономикой России. Авторы подчеркивают, что драйвером развития климатической политики России начинает выступать усиление международной повестки, и предлагают перейти к проактивным действиям, направленным на поддержку конкурентоспособности национальной экономики. В этой связи в докладе охарактеризован текущий статус российской политики в области противодействия климатическим изменениям и предложены возможные направления ее дальнейшего развития.



[Подробнее](#)

Накопленный вред окружающей среде: разрушение здоровья и бюджетов

Эксперты российского отделения Greenpeace проанализировали законодательные акты в сфере экологии, выявили ряд проблем в правовом регулировании, разработали конкретные рекомендации и формулировки необходимых поправок в законодательные акты РФ. В предлагаемом анализе использовался опыт других стран, где на государственном уровне организована достаточно эффективная инвентаризация экологически опасных загрязненных участков.



[Подробнее](#)

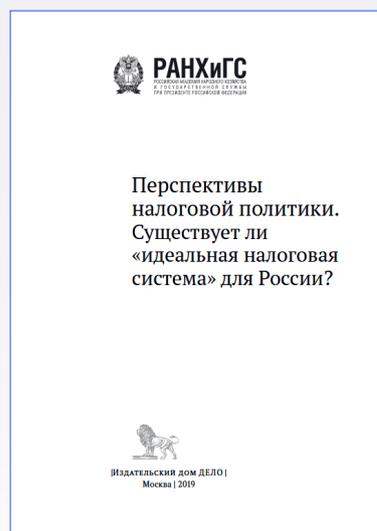
Налоги и технологии: прошлое, настоящее и будущее налоговой системы России

Статья посвящена долгосрочным тенденциям развития налоговой системы Российской Федерации. Для их выявления предложено использовать не обычную финансовую методологию, а анализ коэволюции производственных технологий, экономических институтов и налогов. Результаты анализа показали, что трансформации налоговой системы РФ в целом соответствовали развитию технологий и институтов, а это позволяет обозначить контуры налогового будущего, связанного с четвертой промышленной революцией.

[Подробнее](#)

Перспективы налоговой политики. Существует ли «идеальная налоговая система» для России?

Налоговая политика непосредственно влияет на состояние делового климата в стране и конкурентоспособность национального бизнеса. На протяжении последних шести лет основными принципами налоговой политики в Российской Федерации были сохранение неизменных налоговых условий (ставок основных налогов), совершенствование структуры и администрирования отдельных налогов, а также автоматизация налогового администрирования в целом. В рейтинге Всемирного банка Doing Business за 10 лет (с 2009 по 2018 год) по компоненту «Налоги» Россия поднялась со 134 на 53 место. Российская налоговая система в значительной степени отвечает критериям «оптимальной налоговой системы», однако в ее отношении существует устойчивый набор мифов, вызывающих бурные дискуссии как в бизнес-сообществе, так и при разработке и обсуждении бюджетных законов.



[Подробнее](#)

Экологические налоги и платежи в системе финансового обеспечения экологической безопасности Российской Федерации

В статье раскрывается система экологических налогов и платежей неналогового характера, установленных в России, направленных на финансовое обеспечение экологической функции государства. Обращается внимание на то, что количество таких платежей ежегодно увеличивается и сохраняется тенденция введения новых платежей неналогового характера для обеспечения экологической безопасности. Вместе с тем данные платежи не всегда выполняют регулируемую функцию, поскольку соотношение доходов, поступающих в бюджет от экологических налогов и платежей, не соответствует размеру расходов, выделяемых из бюджета на охрану окружающей среды. Нарушается принцип эффективного использования средств, поступающих от этих платежей в бюджет. Обосновывается необходимость пересмотра действующей системы экологических налогов и платежей.

[Подробнее](#)

Рынок утилизации отходов

Вклад отрасли по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в валовый внутренний продукт Российской Федерации составил в 2016 году 0,08 %. Согласно данным Росприроднадзора, в 2016 году в РФ образовалось 5,4 млрд тонн промышленных и бытовых отходов. Это рекордный показатель за последние годы, в полтора раза превышающий уровень десятилетней давности и на 7 % – уровень 2015 года. Согласно статистическим данным, уровень полезного использования отходов вырос с 40 % в 2006 году до 60 % в 2016 году. Однако, несмотря на положительную динамику, вовлечение отходов в хозяйственный оборот нельзя расценивать как удовлетворительное. Большая часть официальных данных иллюстрирует ситуацию с промышленными отходами, на которые приходится почти 90 % от общего объема их образования.

[Подробнее](#)

Ставки экологического сбора

Ставки экологического сбора – один из наиболее дискутируемых вопросов в формировании нового правового пространства в сфере обращения с отходами. Для чего, на основании чего и каким образом формируются эти ставки, рассказывается в данной статье.



[Подробнее](#)

Макроэкономический анализ влияния изменения ставок налогов на государственный бюджет и участников рынка

Настоящее исследование посвящено анализу причин появления бюджетных проблем в Российской Федерации на современном этапе, возможностей использования повышения налоговой нагрузки для их решения. Кроме того, оценивается, как изменения в налоговом законодательстве влияют на перспективы экономического роста в России, в том числе на динамику инвестиций, потребления, доходов населения, а также на инфляцию.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Отравленное письмо: в КоАП внесут новые штрафы за загрязнение воздуха

В КоАП внесут новые штрафы за загрязнение воздуха. Как выяснили «Известия», такой законопроект подготовило Минприроды. В ведомстве пояснили, что статью 8.21 Кодекса планируют дополнить частями, где будет указана ответственность за нарушение обязательных требований по квотированию выбросов, загрязняющих воздух, в частности за недопуск на предприятия, оказывающие негативное воздействие. Поддержать инициативу готовы в профильном комитете Госдумы по экологии и охране окружающей среды, где считают, что ее нужно принять как можно скорее. Эксперты законопроект также поддерживают, однако подчеркивают, что наказание не должно быть декларативным.

09.07.2021 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Деньги на переработку мусора предлагают собирать в специальный фонд

Уже со следующего года на обработку и утилизацию отходов от использованных товаров, а также на инвестпроекты, необходимые для создания мощностей по переработке, могут направить около 100 млрд рублей. Кроме того, предполагается использовать экологический сбор для снижения тарифов за вывоз мусора. Законопроект с такими нормами Минприроды разместил на портале проектов нормативных актов 8 июня. В Госдуме оценивают предложенные новации с осторожным оптимизмом.

08.06.2021 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Акцент на людях

Владимир Путин в семнадцатый раз выступил с Посланием Федеральному Собранию. Президент предложил «окрасить» экологические платежи в госказну и направлять их на ликвидацию накопленного вреда и поручил правительству за месяц представить предложения по поддержке малого и среднего бизнеса.

21.04.2021 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Огня вроде нет: вопрос финансирования мусоросжигательных заводов подвис

Вопрос финансирования проекта компании «РТ-Инвест» по строительству 25 мусоросжигающих теплоэлектростанций (МТЭС) оказался в подвешенном состоянии. Минэкономразвития выступило против идеи Минпромторга использовать для этого экологический сбор в рамках расширенной ответственности производителей (РОП). Об этом говорится в письме ведомства в адрес Минпромторга (есть в распоряжении «Известий»). Инвестиции в этот проект требуются серьезные – 1,296 трлн рублей. Опрошенные «Известиями» эксперты считают, что подобный проект логичнее реализовывать с привлечением частного капитала, не создавая дополнительную нагрузку как на население, так и на производителей товаров.

09.03.2021 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Накопленный вред делят на всех

Разработанный Минприроды по поручению вице-премьера Виктории Абрамченко законопроект о ликвидации накопленного вреда окружающей среде перекладывает эту заботу на рынок. Для этого предусмотрены два механизма – страховой, в рамках которого работающие компании смогут гарантировать исполнение таких обязательств за счет создания резервных фондов, страхования и банковских гарантий (без этого «вредные» предприятия нельзя будет продать или ликвидировать), и бюджетный, на который придется основная тяжесть ликвидации последствий деятельности исчезнувших компаний. Для этого природоохранный блок правительства настаивает на консолидации в своем распоряжении поступлений экологических платежей, штрафов и судебных выплат.

04.03.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Целевая ликвидация вреда

Как стало известно «Ъ», ответственный за экологию вице-премьер Виктория Абрамченко разослала в Минфин, Минэкономики, Минприроды, Минпромторг и Минэнерго письма с поручением «проработать вопрос аккумулирования платежей, поступающих в бюджеты бюджетной системы РФ и предусмотренных законодательством в области охраны окружающей среды, и их расходования на цели, касающиеся ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, собственники которых признаны банкротами либо неизвестны». В аппарате вице-преьера наличие такого поручения подтвердили.

11.02.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

«Я за хороший советский госплан». Вице-премьер Виктория Абрамченко о цифре и духе будущего нацпроекта «Экология»

«Самая большая проблема – это концепция РОП – расширенной ответственности производителей и импортеров. Это тема, которая разделила представителей бизнеса, государства, экологов и экономистов, принимавших участие в обсуждении концепции, на несколько клубов по интересам. Это было тяжело и по количеству участников, и по разногласиям. И, конечно, включились разные группы влияния. Честно говоря, в середине года мне казалось, что мы так и не сошьем эту концепцию, что не получится согласовать. В итоге в декабре концепция РОП была утверждена. Главный тезис, который со всеми согласован: с 1 января 2022 года мы для упаковки, которая составляет до 50 % всего объема твердых коммунальных отходов, устанавливаем 100 % норматив утилизации. И если кто-то не готов утилизировать упаковку, тогда мы говорим об уплате экологического сбора.», – сказала в интервью «Ъ» Виктория Абрамченко

«Деловая Россия» увидела риск раздувания штата Росприроднадзора в 21 раз

Президент ассоциации «Деловая Россия» Павел Титов предупредил премьера Михаила Мишустина о том, что штат Росприроднадзора необходимо будет увеличить в 21 раз – с 4 тыс. до почти 85 тыс. человек. Именно такое количество специалистов потребуется для ежегодной проверки 12 млн отчетов от производителей товаров, обязанных платить экосбор в рамках реформы расширенной ответственности производителей и импортеров товаров (РОП).

14.12.2020 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Диалоговый кодекс: Счетная палата против переноса платежей в НК

Счетная палата выступила против планов Минфина перенести неналоговые платежи в Налоговый кодекс (НК). Об этом говорится в отчете контрольного органа. По мнению СП, характер этих сборов противоречит определению налогов и в таком виде их включать в кодекс нельзя. Также аудиторы обвинили Минфин в том, что систематизация неналоговых платежей идет медленно. СП предложила Правительству установить жесткие сроки завершения этой работы. Минфин изначально планировал преобразовывать в налоги только часть платежей, сообщили в ведомстве. А длительность процесса там объяснили нехваткой информации.

20.09.2019 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Маховик бремени: сборы неналоговых платежей вырастут на 44 млрд

Увеличить поступления в бюджет на 44 млрд рублей уже в 2019 году позволят более жесткий контроль за плательщиками неналоговых сборов и повышение некоторых ставок. Об этом «Известиям» сообщили в Счетной палате. В прошлом году казна получила 316 млрд таких доходов. В СП уточнили, что сейчас компании выполняют свои обязательства не полностью, а ведомства, ответственные за администрирование, собирают деньги недостаточно оперативно. Благодаря более строгому контролю поступление неналоговых платежей может расти минимум на 30 % в год в течение пяти лет, считают опрошенные «Известиями» эксперты.

15.05.2019 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Заключение на исполнение бюджета ПФР – 2020

Счетная палата представляет заключение на отчет, подготовленный по итогам исполнения бюджета Пенсионного фонда России (ПФР) за 2020 год.

По результатам аудита можно сделать вывод, что консолидированная бюджетная отчетность достоверно отражает финансовое положение Фонда.

[Полная версия публикации.](#)

● Деньги – в асфальт. Почему у нас не строят шоссе, способные долго служить?

Еще в 2017 году Правительство РФ решило удвоить срок эксплуатации федеральных дорог. В будущем они должны работать без капитального ремонта до 24 лет – почти как в США и Европе. Для выполнения задачи дорожникам предстоит внедрить лучшие строительные технологии. Но многие трассы по-прежнему сооружаются по старинке. А эффективность новых методов подчас ниже старых. Что мешает строить по-умному? «АиФ» задал этот вопрос аудитору Счетной палаты Валерию Богомолу.

[Полная версия публикации.](#)

● Изменения в Плане проверок Счетной палаты

В июле 2021 года План проверок Счетной палаты пополнился новым контрольным мероприятием. По поручению Президента России контрольное ведомство продолжит серию мероприятий в сфере недропользования и проведет «Проверку расходования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2020–2021 годах».

[Полная версия публикации.](#)

● Счетная палата оценила эффективность строительства медицинских объектов в Республике Калмыкия

Продолжающееся свыше 13 лет строительство и реконструкция двух медицинских объектов Калмыкии – Республиканской больницы им. П.П. Жемчуева и детской поликлиники на 500 мест в г. Элисте – завершено. Объекты введены в эксплуатацию и в целом соответствуют запланированным характеристикам. При этом эффективность реализации мероприятий по завершению строительства оценивается Счетной палатой на низком уровне. Причина – многочисленные нарушения, выявленные в ходе проверки, проведенной по поручению Президента России.

[Полная версия публикации](#)

● Кудрин – РБК: «Несколько сот миллиардов могли бы снизить бедность вдвое»

Какая модель госуправления подходит России, как совершить прорыв в экономике и что нужно сделать для ускорения роста ВВП до 4–5 %, в интервью РБК рассуждает Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин.

[Полная версия публикации](#)

● 3/6: что сделала Счетная палата на полпути реализации своей Стратегии

3 августа 2018 года Счетная палата утвердила Стратегию развития на 2018–2024 годы, в которой поставила перед собой цель – расширение возможностей достижения национальных целей за счет совершенствования системы государственного аудита в Российской Федерации.

Представляем основные результаты реализации Стратегии за три года.

[Полная версия публикации](#)

● Всемирный банк присвоил Счетной палате высокий рейтинг независимости

Счетная палата получила высокий рейтинг независимости. Такую оценку Всемирный банк дал российскому контрольному ведомству в Глобальном индексе независимости высших органов аудита. Эксперты отнесли СП РФ к «высокой группе» с рейтингом 9–9,5 балла. Подобную оценку получили лишь 14 % стран. Всего в исследовании приняли участие 118 ВОА.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата: дорожная отрасль России пока недостаточно инновационна

Тема седьмого выпуска Бюллетеня Счетной палаты – автодороги и инновации в дорожном строительстве.

«Дорожная инфраструктура – важный элемент долгосрочного и устойчивого экономического роста. Слабо развитая дорожная сеть разрывает практически любую производственную цепочку. Причем недостатки дорожной инфраструктуры на себе чувствуют многие сферы: от добывающих до сферы услуг», – рассказал аудитор Валерий Богомолов.

В Транспортной стратегии России и поручениях главы государства ключевой задачей транспортного комплекса на период 2014–2030 годов определен переход к инновационному типу развития. Это предполагает создание новых технологий и материалов, их совершенствование и использование.

Учитывая важность поставленных задач, Счетная палата изучила, как в последние годы развивались и применялись новые технологии на практике. Анализ показал, что развитие дорожной отрасли пока нельзя назвать инновационным.

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

Для связи с редакцией Бюллетеня: Bull@ach.gov.ru

для справки

