

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«___» _____ 20__ г.

№ ОМ-_____

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
(протокол от 29 июня 2021 г. № 47К (1490), п.2)

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 функциях.

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, 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.

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.

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. Цель (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.

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

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

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. Проанализировать основания и порядок 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

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.

устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с главой IV Федерального закона № 89-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

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).

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.

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.

⁸ Статья 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ.

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

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:

- экологический сбор;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- утилизационный сбор;
- плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, которые имеют разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн;
- обязательные отчисления операторов связи общего пользования;
- туристический (курортный) сбор.

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».

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.

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. Проанализировать организацию работы по начислению, учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения экологических неналоговых платежей в бюджет, в том числе проанализировать работу 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

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».

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 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.

¹⁵ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 572.

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.

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 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).

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).

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, Порядок).

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.

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,

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

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).

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.

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».

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 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);

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

- 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 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

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 № 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.

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

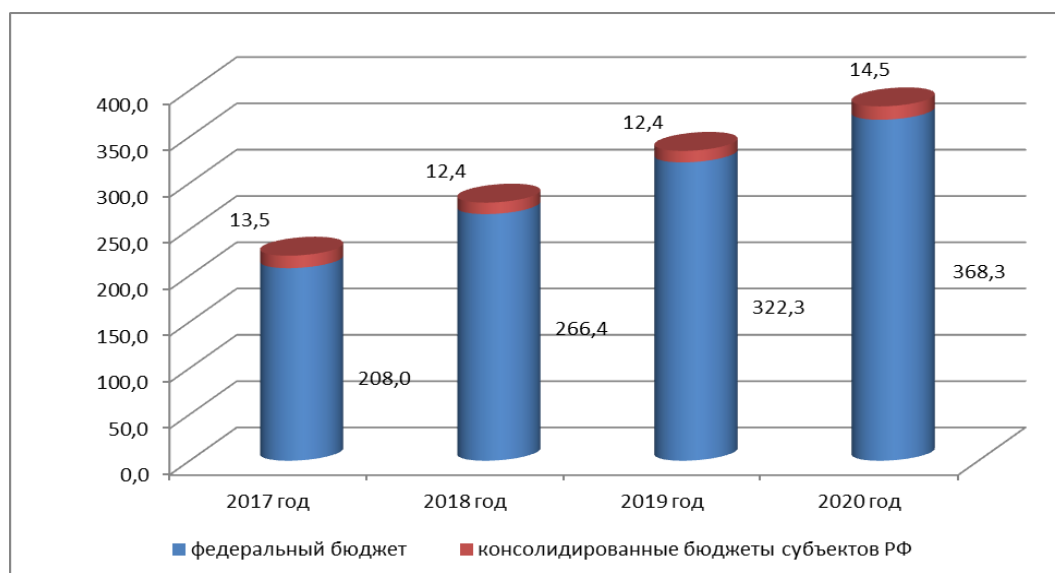
Также, как и при администрировании платы за НВОС, взыскание задолженности по экологическому сбору осуществляется Росприроднадзором только в судебном порядке, поскольку он не наделен полномочиями на досудебное взыскание задолженности.

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 %).



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 %.

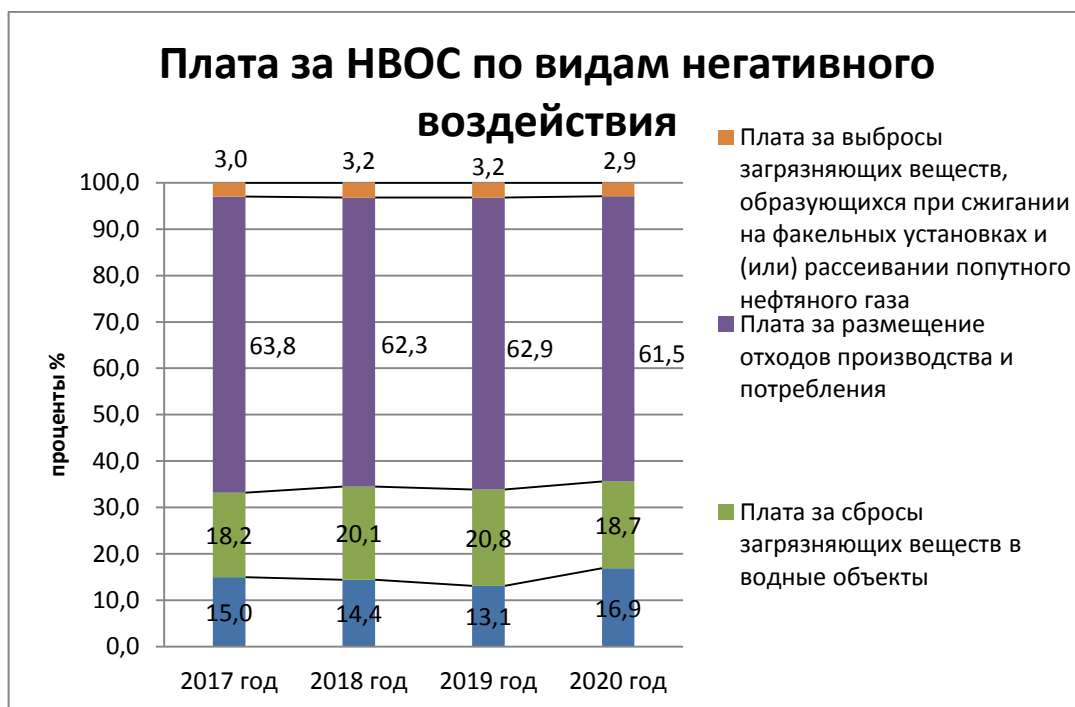
Наибольшую долю в доходах от экологических платежей в 2017–2020 годах составляет утилизационный сбор (около 95 %), плата за НВОС (5 %), экологический сбор (1 %).

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.

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 %.



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

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 %.

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.

Поступления утилизационного сбора в разрезе администраторов доходов представлены в таблице.

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.

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

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).

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 %).

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 –

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).

3 994,1 млн рублей. Поступления в 2020 году в сравнении с 2017 годом выросли в три раза – на 2 660,0 млн рублей.

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

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).

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.

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

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.

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.

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 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 определяются 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 %.

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.

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.

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 % (2 725 622,1⁵⁰ тыс. рублей).

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.

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.

⁵¹ Анализ произведен на основании информации, представленной Росприроднадзором на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 18 февраля 2021 г. № ЗИОЗ-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

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.

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.

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.

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), т.	Общий объем сбросов загрязняющих веществ с превышением лимитов (Росприроднадзор), т.
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.

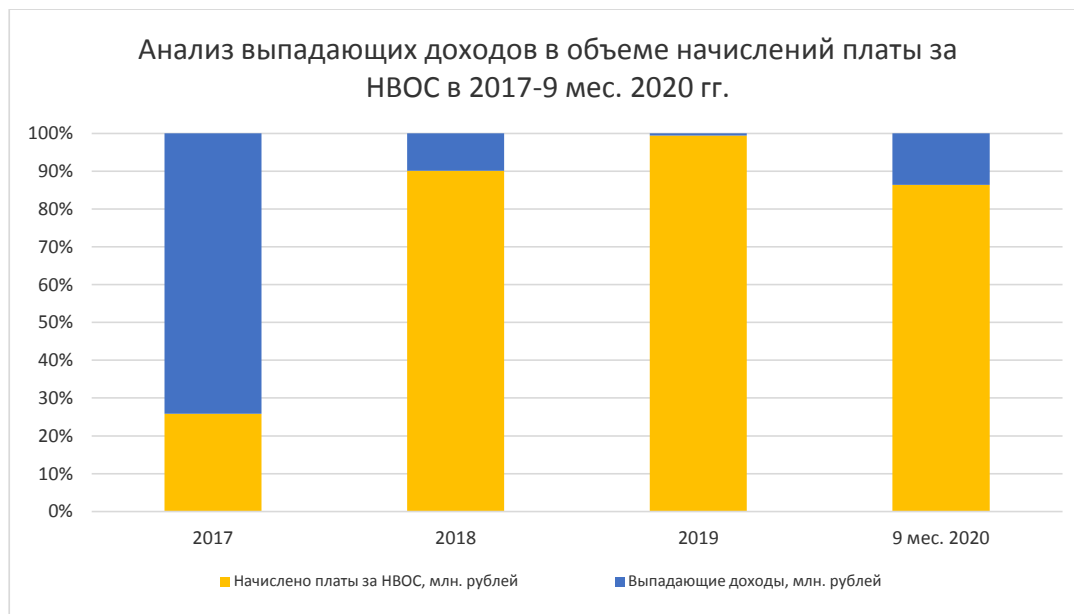
По данным Росводресурсов, общий объем сбросов в 2017–2019 годах составил 120 301 087,8 куб. м. Общий объем нормативно очищенных сбросов составил 6 170 308,2 куб. м, или 5,1 % от общего объема сбросов.

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.

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 п.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.

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



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.

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

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 Российской Федерации 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.

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.

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.



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

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

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 поступили 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 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 1000 до 2000 куб. см составил 190 %. Доля данной

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.

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.

категории транспортных средств в соответствии с отчетом по форме № 7-УС в исследуемом периоде составила от 73 – 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 % (с 150,0 тыс. рублей до 172,5 тыс. рублей), а также расширения перечня самоходных машин, по которым уплачивается утилизационный сбор.

Увеличение базовой ставки для расчета размера утилизационного сбора составило 15,0 % (с 150,0 тыс. рублей до 172,5 тыс. рублей). Объем дополнительных поступлений за счет увеличения базовой ставки в 2018 году составил 3,7 млрд рублей, в 2019 году – 3,1 млрд рублей.

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».

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, в случае, если 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.

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.

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 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.

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



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.

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

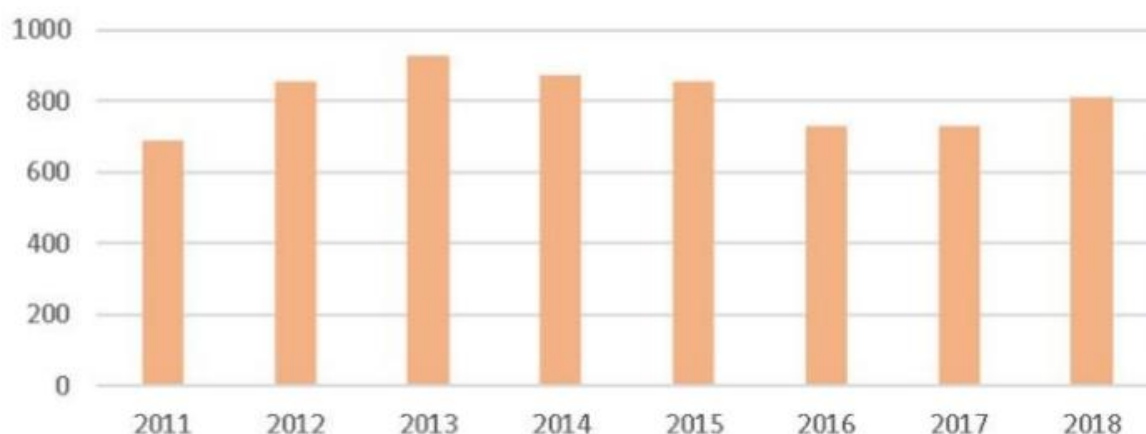
⁷⁰ Поступления по экологическому сбору, согласно форме 0503127, за 2019–2020 годы и прогноза на 2021 год составили 10 248,1 (2 465,8 + 3 994,1 + 3 788,5).

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.



Согласно данному исследованию в 2017 году образование отходов шин, пригодных для утилизации, составило 729, 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

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».

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, передачу 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 %.

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.

Среднее начисление на одного плательщика экологического сбора в 2017 году составило 82,0 тыс. рублей, в 2018 году – 176,3 тыс. рублей. По сравнению 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 %, представили расчет 171 организация, из них нулевой расчет – 32 организации, с начислением экологического сбора – 139 организаций (приложение № 13 к настоящему отчету).

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.

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 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

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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

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

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 представлении 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 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

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).

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 колесных транспортных средств (шасси) и (или) прицепов к ним	64 214,10	137 717,70	941 954,06	1 420 268,51	1 955 071,65
в отношении самоходных 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 года № 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

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

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;
- 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

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.

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 непроизводственных 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 – обеспечение 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 отдельного 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 (далее – Концепция, 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

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

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 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

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.

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.>

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, а также обеспечиваться поступление средств 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 около 1 % от стоимости товара (даже для товаров в упаковке небольшого объема в Бельгии),

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»⁹⁰.

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).

Обзор экспертных оценок по вопросу влияния 100 % норматива утилизации на рост цен на товары позволят 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 направляются на финансирование развития инфраструктуры раздельного 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. 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 в основном две схемы реализации РОП в ЕС:

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.>

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.

- 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. В случае, 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. 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, которые связаны 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 расходуются 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 полнотой 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 в отношении 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.

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 соотнесен с правилами, определяющими допустимый уровень выбросов, возникающих при работе исправного автотранспорта. Более высокому экологическому классу соответствует более низкий уровень выбросов.

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

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

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 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 расходуемые 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 (рекомендации)

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.

Приложение:

Карта предложений (рекомендаций) на 2 л. в 1 экз.

Приложение № 1–20 на 98 л. в 1 экз.

Аудитор

А.Н.Батуркин