

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 ноября 2017 года № 64К (1209) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности администрирования Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в 2015-2016 годах платы за негативное воздействие на окружающую среду в целях реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, руководителю Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Пермскому краю, руководителю Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Кемеровской области.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

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

Основание проведения контрольного мероприятия: пункт 2.1.2.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

Предмет контрольного мероприятия

Законодательные и нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ведомственные акты, приказы, распоряжения, методические указания и иные документы, регламентирующие деятельность объектов контроля; результаты деятельности объектов контроля по выполнению бюджетных полномочий администратора доходов федерального бюджета; деятельность по реализации антикоррупционных мер.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Пермскому краю и Кемеровской области.

Срок проведения: с июня по ноябрь 2017 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проверить организацию работы по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду.
2. Проверить организацию работы по корректировке (уменьшению) размера платы за негативное воздействие на окружающую среду.
3. Оценить коррупционные риски и выполнение мероприятий по противодействию коррупции.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов проверки (при необходимости)

В целях обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития Президент Российской Федерации 30 апреля 2012 года утвердил Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее - Основы).

Согласно Основам стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Высокий уровень антропогенного воздействия на природную среду и экологические последствия прошлой экономической деятельности, которыми характеризуется в настоящее время экологическая ситуация в Российской Федерации, свидетельствуют о необходимости безотлагательного решения поставленных Основами задач для достижения стратегической цели.

В соответствии со статьей 16.1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Закон об охране окружающей среды) юридические лица и индивидуальные предпринима-

тели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, обязаны вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду (далее - плата, плата за негативное воздействие).

Целью установления платы за негативное воздействие как одного из способов экономико-правового регулирования охраны окружающей среды, направленного на обеспечение конституционного права каждого человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, согласно разъяснениям Конституционного Суда Российской Федерации (постановление от 14 мая 2009 года № 8-П) является не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько сохранение природы и обеспечение экологической безопасности.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены масштабные изменения, направленные на оздоровление окружающей среды и снижение антропогенной нагрузки, в том числе предполагающие возможность корректировки платы за негативное воздействие в случае выполнения природоохранных мероприятий.

Учитывая, что Основами предусмотрено решение задач предотвращения и снижения текущего негативного воздействия на окружающую среду, а также развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды, которые характеризуются, в том числе, и размером платы за негативное воздействие, в рамках контрольного мероприятия проверена эффективность ее администрирования во взаимосвязи с фактическим объемом загрязнения окружающей среды.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Проверить организацию работы по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду

Проанализировать нормативную правовую базу (в том числе документы стратегического планирования), влияющую на динамику поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду

Согласно статье 1 Закона об охране окружающей среды негативным воздействием на окружающую среду является воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Закона об охране окружающей среды плата за негативное воздействие взимается за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками (далее - выбросы загрязняющих веществ), сбросы загрязняющих веществ в водные объекты (далее - сбросы загрязняющих веществ), а также хранение, захоронение отходов производства и потребления (далее - размещение отходов).

Пунктом 2 статьи 16 Закона об охране окружающей среды установлено, что плата подлежит зачислению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Согласно статьям 51, 57 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации с 1 января 2016 года плата подлежит зачислению в доход федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по нормативам 5 %, 40 % и 55 %, соответственно, (20 %, 40 % и 40 % - до 2016 года).

Сведения о суммах платы за негативное воздействие, начисленных за проверяемый период, представлены в таблице:

(млн. руб.)

	2015 г.	2016 г.	%
Всего в том числе:	23736,2	10775,4	-54,6
за выбросы загрязняющих веществ	5725,5	2321,6	-59,5
за сбросы загрязняющих веществ	4699,5	2571,7	-45,3
за размещение отходов	13311,2	5882,1	-55,8

Таким образом, за период 2015-2016 годов сокращение по плате за негативное воздействие составило 54,6 %, или 12960,8 млн. рублей, в том числе за выбросы загрязняющих веществ 59,5 %, или 3403,9 млн. рублей, за сбросы загрязняющих веществ на 45,3 %, или 2127,8 млн. рублей, и за размещение отходов 55,8 %, или 7429,1 млн. рублей.

Анализ нормативной правовой базы, влияющей на динамику платы за негативное воздействие, показал, что сокращение объемов начисленной платы в 2016 году объясняется следующим:

- отмена дополнительного коэффициента 2 при исчислении платы за негативное воздействие для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;
- сокращение на 29,3 % перечня загрязняющих веществ, за выбросы которых в атмосферный воздух взимается плата за негативное воздействие;
- утверждение в 2016 году новых ставок платы, значение которых меньше нормативов платы, действовавших в 2015 году.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 2016 года при исчислении платы за негативное воздействие исключается применение дополнительного коэффициента для отдельных территорий, включая районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, ранее применяемого в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления» (далее - постановление № 344).

В рамках экспертно-аналитического мероприятия «Анализ влияния изменений природоохранного законодательства Российской Федерации на деятельность хозяйствующих субъектов в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду» отмечалось, что в результате исключения дополнительного коэффициента 2 выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, по оценке Росприроднадзора, составляют 5,5 млрд. рублей ежегодно.

Более того, отмена указанного коэффициента, противоречит смыслу стимулирующей функции платы за негативное воздействие, которая призвана повышать экономическую заинтересованность ее плательщиков в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду.

Анализ перечня загрязняющих веществ, за выбросы которых в атмосферный воздух взимается плата (раздел I ставок платы за негативное воздействие, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 года № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» (далее - постановление № 913), показал сокращение в 2016 году их количества на 29,3 процента.

Так, согласно приложению № 1 к постановлению № 344 нормативы платы до 2015 года были утверждены по 223 загрязняющим веществам.

В то же время согласно постановлению № 913 ставки платы за выбросы в атмосферный воздух, начиная с 2016 года, установлены только для 159 загрязняющих веществ.

Кроме того, сравнительный анализ значений ставок и нормативов платы, утвержденных постановлениями № 913 и № 344, показал, что ставки

платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ, установленные с 2016 года, в среднем на 28,4 % меньше нормативов платы, действовавших в 2015 году.

Таким образом, снижение объемов начисленной платы за негативное воздействие в большей степени обусловлено изменениями законодательства, а не улучшением экологической ситуации.

Так, в части выбросов загрязняющих веществ объем платы сократился с 5725,5 млн. рублей до 2321,6 млн. рублей, начисленных за 2015 и 2016 годы, соответственно.

При этом объем выбросов стационарными источниками загрязняющих атмосферу веществ в 2016 году по отношению к уровню 2015 года, по данным Росстата, вырос на 53 тыс. тонн, с 17296 до 17349 тыс. тонн.

Суммарный объем начисленной платы за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты снизился с 4699,5 млн. рублей, начисленных за 2015 год, до 2571,7 млн. рублей по итогам 2016 года.

Вместе с тем согласно официальным данным Росстата при одинаковом объеме сброса сточных вод в 2015 и 2016 годах (42,9 млрд. куб. м) отмечается увеличение поступления в 2016 году загрязняющих веществ со сточными водами по отношению к 2015 году. Всего в составе сточных вод сброшено сульфатов 1,9 млн. тонн за 2015 год и 2,0 млн. тонн за 2016 год, хлоридов - 5,6 и 5,7 млн. тонн, общего азота - 25,5 и 35,6 тыс. тонн, нитратов - 421,2 и 423,8 тыс. тонн, фенола - 16,1 и 18,2 тонны, соответственно.

Структуру начисленной в проверяемый период платы за сбросы загрязняющих веществ характеризуют данные в таблице:

(млн. руб.)

	2015 г.	2016 г.
В пределах норматива	863	690
Сверх лимита	3180	1642
В пределах лимита	656	240

Анализ таблицы показывает, что доля платы за сбросы загрязняющих веществ в пределах нормативов и в пределах лимитов в 2016 году составляет 36,1 %, что больше уровня 2015 года на 4,5 %. При этом доля платы за сверхлимитные сбросы загрязняющих веществ в 2016 году уменьшилась на 3,8 процента.

Однако приводя к увеличению доходов в виде платы за негативное воздействие за счет пятикратного повышающего коэффициента высокая доля платежей за сверхлимитные сбросы (67,6 % в 2015 году и 63,8 % в 2016 году)

в структуре платы за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты не обеспечивает решения предусмотренной Основами задачи по предотвращению и снижению негативного воздействия.

За размещение отходов в 2015 году начислено 13311,2 млн. рублей, за 2016 год - 5882,1 млн. рублей. Снижение платы за размещение отходов составляет 7429,1 млн. рублей в абсолютном, или 55,8 % в относительном выражении.

Анализ структуры платы за размещение отходов в 2015 и 2016 годах, представленной в таблице, показывает небольшое увеличение доли платы за сверхлимитное размещение отходов с 32,3 % в 2015 году до 35,6 % в 2016 году:

	(млн. руб.)	
	2015 г.	2016 г.
Сверх лимита	4926	2096
В пределах лимита	8385	3786

Однако сокращение суммы начисленной платы за размещение отходов обусловлено, в том числе, снижением ставок платы в 2016 году на 13,2 процента.

При этом размещение отходов в соответствии с данными Росстата за проверяемый период также увеличилось с 2333,1 млн. тонн за 2015 год на 12,3 % до 2620,8 млн. тонн за 2016 год, или на 287,7 млн. тонн.

Таким образом, с учетом данных Росстата в проверяемом периоде установлено снижение объемов доходов от платы по всем видам негативного воздействия при одновременном увеличении загрязнения окружающей среды, вследствие чего задачи Основ по предотвращению и снижению негативного воздействия, а также развитию экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды могут быть не решены.

Сравнительным анализом изменения ставок (нормативов) платы только по одному плательщику в Кемеровской области - акционерному обществу «ЕВРАЗ Объединенный Западно-Сибирский металлургический комбинат» (далее - АО «ЕВРАЗ») установлено, что в 2016 году в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не поступило 18,6 млн. рублей (расчетно) в виде платы за негативное воздействие, из которых плата за выбросы загрязняющих веществ составляет 14,2 млн. рублей (расчетно), за сбросы загрязняющих веществ - 1,5 млн. рублей (расчетно) и за размещение отходов - 2,9 млн. рублей (расчетно).

Расчет недополученных доходов от платы за негативное воздействие произведен исходя из объемов выбросов и сбросов загрязняющих ве-

ществ, а также массы размещенных отходов данного общества за 2016 год с учетом изменения ставок платы в 2016 году по сравнению с 2015 годом.

Сокращение доходов от платы за негативное воздействие обусловлено, в том числе, и исключением сажи (углерода), оксидов железа, кальция и цинка, гидроксида натрия, пиридина, различных видов пыли из перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2015 года № 1316-р (далее - Перечень загрязняющих веществ).

С учетом сокращения Перечня загрязняющих веществ в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации только по одному плательщику (АО «ЕВРАЗ») не поступило 1,8 млн. рублей (расчетно) в виде платы за негативное воздействие.

При этом объемы (масса) выбросов и сбросов загрязняющих веществ, размещения отходов АО «ЕВРАЗ» в 2016 году выросли с 212,3 тыс. тонн до 220,8 тыс. тонн по сравнению с 2015 годом, или на 4 процента.

В рамках проверки установлено, что объем недополученных за 2016 год доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от платы за выбросы 3,9 тыс. тонн сажи в атмосферный воздух только по 12 крупнейшим предприятиям Кемеровской области (ГРЭС, ТЭЦ) составил 5,4 млн. рублей (расчетно).

При этом согласно данным Росстата (форма 2-ТП воздух) выброс сажи за 2016 год, которая по гигиеническим нормативам ГН 2.1.6.1338-03 относится к III классу опасности, в атмосферный воздух Кемеровской области составляет 15,3 тыс. тонн, а в целом по стране - 199,3 тыс. тонн.

По вопросу нормирования таких загрязняющих веществ, как пыль абразивная, углерод (сажа), железа оксид, по своим физическим свойствам относящимся к твердым частицам, Росприроднадзор (письмо от 16 января 2017 года № АС-03-01-31/502) сообщил, что, по мнению Минприроды России, выбросы указанных веществ целесообразно учитывать в составе выбросов взвешенных веществ, а их отнесение к взвешенным веществам (пункты 10, 11 и 12 Перечня загрязняющих веществ) должно производиться в соответствии с размером их твердых частиц.

Вместе с тем учитывать выбросы указанных веществ как взвешенные вещества недопустимо на основании следующего.

Согласно примечанию к пункту 109 раздела II гигиенических нормативов ГН 2.1.6.1338-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» взвешенные

вещества - это недифференцированная по составу пыль (аэрозоль), содержащаяся в воздухе населенных пунктов, а ПДК взвешенных веществ не распространяются на аэрозоли органических и неорганических соединений (металлов, их солей, пластмасс и др.), для которых установлены соответствующие ПДК.

При этом пунктами 248 и 520 для оксида железа (диоксида триоксид) и углерода (сажи) раздела II гигиенических нормативов ГН 2.1.6.1338-03 установлены ПДК, что не позволяет учитывать их в составе взвешенных веществ.

Кроме того, в Перечне загрязняющих веществ отсутствуют пиридин и смолистые вещества (возгоны пека), которые в соответствии с пунктом 413 раздела II и дополнением № 9 к ГН 2.1.6.1338-03 относятся ко II и I классам опасности, соответственно, а гигиеническими нормативами ГН 2.1.6.2309-07 «Ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» в отношении указанных веществ установлены ориентировочные безопасные уровни воздействия.

В целях совершенствования государственного регулирования в области охраны окружающей среды представляется целесообразным рассмотреть вопрос о дополнении Перечня загрязняющих веществ следующими видами: сажой (углеродом), железа оксидом, кальция оксидом, пиридином, смолистыми веществами, в отношении которых законодательством Российской Федерации о санитарно-гигиеническом благополучии населения установлены гигиенические нормативы.

Проанализировать организацию работы по начислению, учету, контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платы за негативное воздействие, пеней и штрафов по ней

Информация о бюджетных назначениях от платы за негативное воздействие и фактическом исполнении доходов федерального бюджета представлена в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование дохода	Проект федерального закона о федеральном бюджете	Федеральный закон о федеральном бюджете с изменениями	Кассовое исполнение
2015 г.			
Всего плата за НВОС	5935015,0	4622471,2	5354815,8
в том числе: плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами	1169573,0	854229,0	879147,1
плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух передвижными объектами	83220,0	51799,7	59009,2

Наименование дохода	Проект федерального закона о федеральном бюджете	Федеральный закон о федеральном бюджете с изменениями	Кассовое исполнение
плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты	982473,0	835534,0	1012269,9
плата за размещение отходов производства и потребления	3184708,0	2534689,0	2799529,7
плата за иные виды негативного воздействия на окружающую среду	-	839,5	307,9
плата за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа	515041,0	345380,0	604552,0
2016 г.			
Всего плата за НВОС	310171,0	1013860,1	1107297,1
в том числе:			
плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами	53391,0	142047,0	138323,5
плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух передвижными объектами	-	2988,9	3644,8
плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты	58991,0	177616,0	205282,8
плата за размещение отходов производства и потребления	176203,0	567367,0	631479,5
плата за иные виды негативного воздействия на окружающую среду	-	93,2	75,5
плата за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа	21586,0	123748,0	128491,0

Поступления от платы за негативное воздействие в 2015 году прогнозировались Росприроднадзором на уровне 5935,0 млн. рублей. Изменениями в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» указанный прогноз уточнен до 4622,5 млн. рублей (уменьшение на 22,1 процента).

Фактически за 2015 год кассовое исполнение доходов федерального бюджета от платы за негативное воздействие составило 5354,8 млн. рублей, или 115,8 процента.

На 2016 год изначально в проекте федерального бюджета были запланированы поступления от платы за негативное воздействие в размере 310,2 млн. рублей. Изменениями в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» прогноз поступления доходов от платы за негативное воздействие увеличен относительно всех видов негативного воздействия до 1013,9 млн. рублей или в 2,3 раза.

При этом кассовое исполнение по итогам 2016 года составило 1107,3 млн. рублей, что на 93,4 млн. рублей выше окончательного прогноза.

Существенное уменьшение кассового исполнения доходов федерального бюджета от платы за негативное воздействие в 2016 году относительно уровня 2015 года объясняется изменением с 2016 года нормативов

распределения платы в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Так, с 2016 года в федеральный бюджет зачисляется 5 % платы за НВОС. При этом в 2015 году соответствующая доля составляла 20 процентов.

Вместе с тем необходимо отметить низкое качество прогнозирования доходов федерального бюджета в виде платы за негативное воздействие в проверяемый период.

Дебиторская задолженность по плате за негативное воздействие по итогам 2015 года составила 7589,6 млн. рублей. Соответствующий показатель на конец 2016 года уменьшился и составил 4122,5 млн. рублей.

Причиной образования данной задолженности является неисполнение плательщиками обязанности по внесению платежей за негативное воздействие.

Согласно статье 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации к полномочиям администратора доходов бюджета относятся начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним, а также взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов.

Полномочия по администрированию доходов федерального бюджета закреплены за территориальными органами Росприроднадзора в 2015 году приказом Росприроднадзора от 20 мая 2013 года № 259, а с 2016 года приказом Росприроднадзора от 29 февраля 2016 года № 109, полномочия главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2015 году - приказом Росприроднадзора от 20 мая 2013 года № 258, в 2016 году - приказом Росприроднадзора от 29 февраля 2016 года № 110.

Приказом Росприроднадзора от 23 октября 2015 года № 849 утверждены Методические рекомендации по администрированию Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Работа по начислению, учету и контролю за правильностью исчисления платы за негативное воздействие осуществляется сотрудниками финансово-экономических подразделений с привлечением специалистов по нормированию и разрешительной деятельности.

Выборочной проверкой расчетов платы и деклараций по плате в 2015 и 2016 годах нарушений не установлено.

Вместе с тем в ходе контрольного мероприятия установлено, что в результате неправомερных действий должностных лиц Управления Росприроднадзора по Пермскому краю по согласованию для ООО «НОВОГОР-

Прикамье» плана снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади (далее - план снижения сбросов) и установлению лимитов на сбросы веществ и микроорганизмов в водные объекты на 2015 и 2016 годы в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации не поступило доходов в виде платы за негативное воздействие в размере 11,7 млн. рублей (расчетно).

Так, письмом Управления Росприроднадзора по Пермскому краю от 2 декабря 2014 года № ВП/03-8586 за подписью заместителя руководителя В.Е. Позднякова согласован ООО «НОВОГОР-Прикамье» план снижения сбросов и разрешениями от 23 декабря 2014 года № 03-02-0215 за подписью и.о. руководителя В.Е. Позднякова и от 10 декабря 2015 года № 03-02-0275 за подписью руководителя Н.А. Яшина установлены лимиты на сбросы по всем загрязняющим веществам, разрешенным к сбросу в водные объекты.

Согласно пункту 3 статьи 23 Закона об охране окружающей среды лимиты на сбросы веществ и микроорганизмов могут устанавливаться при невозможности соблюдения нормативов допустимых сбросов и только при наличии согласованных планов снижения сбросов.

Требования к содержанию плана снижения сбросов, порядок и сроки его согласования установлены Положением о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади (далее - Положение), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2013 года № 317.

В соответствии с пунктом 2 указанного Положения план снижения сбросов разрабатывается при невозможности соблюдения нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов (далее - нормативы) для установления лимитов на сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов (далее, соответственно, - лимиты на сбросы, сбросы) при условии наличия утвержденных нормативов.

План снижения сбросов согласно пункту 3 Положения разрабатывается организациями, осуществляющими водоотведение, в целях поэтапного достижения установленных нормативов по каждому сбрасываемому предприятием веществу, по которому устанавливается лимит на сбросы.

Установлено, что ООО «НОВОГОР-Прикамье» в нарушение пункта 2 Положения разработан, а Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю согласован план снижения сбросов на период с 2015 по 2016 год по веществам, в отношении которых соблюдаются нормативы.

Кроме того, в нарушение пункта 3 Положения план снижения сбросов разработан не по каждому загрязняющему веществу, по которому следовало установить лимиты на сбросы, а в отношении всех веществ, допускаемых к сбросу в водные объекты.

В результате на основании согласованного Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю плана снижения сбросов вопреки положениям пункта 3 статьи 23 Закона об охране окружающей среды разрешен ООО «НОВОГОР-Прикамье» сброс в пределах лимитов всех загрязняющих веществ в 2015 и 2016 годах в Воткинское водохранилище на реке Кама.

Кроме того, проверкой установлено, что ООО «НОВОГОР-Прикамье» определены, а Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю (и.о. руководителя В.Е. Поздняковым и руководителем Н.А. Яшиным) согласованы лимиты с применением максимального значения концентрации загрязняющих веществ за последний год безаварийной работы предприятия на основании пункта 12 Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ в водные объекты, утвержденной приказом Минприроды России от 17 декабря 2007 года № 333.

Однако в соответствии с пунктом 12 данной методики разрабатываются и утверждаются нормативы допустимого сброса, а не лимиты.

В результате установленные Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю лимиты многократно превышают утвержденные обществу нормативы (по аммоний-иону (IV класс опасности) - в 29 раз, по фенолу (III класс опасности) - в 17 раз, по нефтепродуктам (III класс опасности) в 11 раз и т.д.).

В условиях отсутствия в законодательстве об охране окружающей среды четкой нормативно-правовой регламентации порядка согласования лимитов, принимая во внимание положения статьи 23 Закона об охране окружающей среды, согласно которой лимиты могут устанавливаться при невозможности соблюдения нормативов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, лимиты на сбросы следовало устанавливать исходя из сложившегося уровня сброса за предыдущий период и только в отношении тех веществ, по которым невозможно соблюдение установленных нормативов.

Так, исходя из данных фактического сброса ООО «НОВОГОР-Прикамье» загрязняющих веществ в предшествующие периоды, лимиты на сбросы должны были быть установлены только по аммоний-иону, в отношении которого указанное общество не достигло установленного норматива (131,719 тонны), в объеме 184,208 тонны на 2015 год и 164,671 тонны на 2016 год.

В таблице приведены фактические сбросы загрязняющих веществ в проверяемый период, которые превышают значения нормативов и лимитов:

(тонн)

Наименование	НДС	ВСС (лимит)		Фактические сбросы		Превышение (сверхлимит)	
		2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
Аммоний-ион	131,719	184,208	164,671	157,594	227,756	0,0	63,085
Медь (Cu ²⁺)	0,736	-	-	0,243	1,044	0,0	0,308
СПАВ _{н/г}	15,330	-	-	18,469	17,813	3,139	2,483

Как видно из представленных данных, в случае установления лимитов только в отношении аммоний-иона по фактическим объемам сбросов в предыдущие периоды сверхлимитные сбросы ООО «НОВОГОР-Прикамье» по аммоний-иону могли составить 63,085 тонны за 2016 год, по меди - 0,308 тонны за 2016 год, по СПАВ_{н/г} - 3,139 тонны за 2015 год и 2,483 тонны за 2016 год.

Проверка показала, что разрешение сбросов загрязняющих веществ в пределах лимитов, многократно превышающих установленные нормативы и фактические объемы сбросов, позволяли учитывать сверхлимитные сбросы аммоний-иона, меди и СПАВ_{н/г} при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду как осуществленные в пределах лимитов, что повлекло недополучение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в виде платы за негативное воздействие в сумме 5,9 млн. рублей (расчетно).

Кроме того, согласование Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю плана снижения сбросов ООО «НОВОГОР-Прикамье» на период с 2015 по 2016 год по всем разрешенным к сбросу загрязняющим веществам позволило указанному обществу необоснованно уменьшить размер платы за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты на 5,8 млн. рублей (расчетно).

В силу части 2 статьи 28 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (в редакции, подлежащей применению до 31 декабря 2015 года) в случае проведения организацией, осуществляющей водоотведение, природоохранных мероприятий, в том числе по строительству, реконструкции и модернизации очистных сооружений, плата за негативное воздействие на окружающую среду (сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади) уменьшается на величину фактически произведенных затрат на реализацию таких мероприятий в порядке, установленном Правительством

Российской Федерации. Затратами на реализацию природоохранных мероприятий признаются документально подтвержденные в отчетном периоде затраты организации, осуществляющей водоотведение, на реализацию мероприятий, включенных в план снижения сбросов.

Правила уменьшения платы за негативное воздействие на окружающую среду в случае проведения организациями, осуществляющими водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2013 года № 347 (далее - Правила № 347) и допускают производить вычитание затрат на реализацию природоохранных мероприятий из платы только по тем показателям (каждому загрязняющему веществу), по которым в соответствии с планом предусматривается снижение объема сбросов загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду.

Начиная с 2016 года, расчет размера платы производится с учетом затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, которые вычитаются в соответствии с требованиями пункта 25 Правил исчисления платы № 255 в пределах исчисленной платы по каждому загрязняющему веществу, по которому в соответствии с планами снижения сбросов предусматривается снижение таких сбросов.

Проверкой расчетов платы ООО «НОВОГОР-Прикамье» за 2015 год и декларации о плате за 2016 год установлено, что на основании включения в план снижения сбросов всех разрешенных к сбросу веществ обществом учтены в плате за негативное воздействие затраты на реализацию природоохранных мероприятий по всем загрязняющим веществам (за II-IV квартал 2015 года 1,9 млн. рублей и 3,9 млн. рублей за 2016 год).

В рамках контрольного мероприятия осуществлена проверка деятельности Управления Росприроднадзора по Кемеровской области по контролю за полнотой и своевременностью осуществления платы за негативное воздействие, и установлено, что авансовые платежи за размещение отходов вносились ООО «Разрез «Березовский» и ЗАО «Разрез «Распадский» в 2016 году в неполных объемах и с нарушением сроков, установленных пунктом 3 статьи 16.4 Закона об охране окружающей среды.

В соответствии с пунктом 4 статьи 16.4 Закона об охране окружающей среды несвоевременное или неполное внесение платы лицами, обязанными вносить плату, влечет за собой уплату пеней в размере одной трехсотой ключевой ставки Банка России за каждый день просрочки. Пени начисляются за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по внесению платы, начиная со следующего дня после дня окончания срока, определенного пунктом 3 настоящей статьи.

Проверка показала, что Управление Росприроднадзора по Кемеровской области в нарушение пункта 4 статьи 16.4 Закона об охране окружающей среды не взыскало пени в размере 2,8 млн. рублей (расчетно) за несвоевременное и неполное внесение ООО «Разрез «Березовский» и ЗАО «Разрез «Распадский» платы за негативное воздействие.

По итогам подписания акта о результатах контрольного мероприятия на объекте Управление Росприроднадзора по Кемеровской области направило ООО «Разрез «Березовский» требование о внесении пеней от 18 июля 2017 года № 07-5/4658 в размере 2,1 млн. рублей.

Платежными поручениями от 3 августа 2017 года № 3821, № 3822, № 3823, № 3824, № 3825, № 3826, от 4 августа 2017 года № 749240, № 749241, от 8 августа 2017 года № 754566, № 754567 начисленные Счетной палатой Российской Федерации суммы пеней внесены в полном объеме.

При этом по вопросу начисления пеней в размере 0,7 млн. рублей Управление Росприроднадзора по Кемеровской области сообщило, что ЗАО «Разрез «Распадский» платежными поручениями от 20 апреля 2016 года № 3947, № 3948 и № 3949 своевременно и в полном объеме внесло авансовые платежи за негативное воздействие.

Однако в связи с неверным указанием реквизитов получателя платежа данные средства отнесены Управлением Федерального казначейства по Кемеровской области на невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет, и уведомлениями об уточнении вида и принадлежности платежа от 20 апреля 2016 года № 00000090, № 00000091 и № 00000092 были отнесены на счета Управления Росприроднадзора по Кемеровской области.

Оценить работу по взысканию, в том числе принудительному взысканию, задолженности по плате за негативное воздействие, включая уплату пеней и штрафов, а также уточнению невыясненных поступлений

Приказом Росприроднадзора от 23 октября 2015 года № 849 утверждены Методические рекомендации по администрированию Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее - Методические рекомендации).

В соответствии с пунктом 174 Методических рекомендаций при наличии у хозяйствующего субъекта задолженности по плате за негативное воздействие территориальный орган Росприроднадзора должен направить требование о добровольной уплате данной задолженности с указанием срока исполнения данного требования (претензии) и реквизитов для уплаты платежей.

Если в установленный срок хозяйствующий субъект в добровольном порядке задолженность не уплатил, то на основании пункта 175 Методических рекомендаций территориальный орган Росприроднадзора за взысканием задолженности по плате обращается в судебные инстанции.

Установлено, что в проверяемый период Управлением Росприроднадзора по Кемеровской области направлены 186 требований о добровольной уплате задолженности по плате на сумму 205,9 млн. рублей, из которых по состоянию на 25 июня 2017 года оплачены 141,3 млн. рублей задолженности, из них в добровольном порядке оплачены 105,8 млн. рублей, взысканы через судебных приставов 35,4 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве» федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на представление в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам, является Федеральная налоговая служба.

В налоговые органы передана задолженность плательщиков, находящихся в стадии ликвидации, на сумму 1,5 млн. рублей.

Вместе с тем Управление Росприроднадзора по Кемеровской области не сообщило в ФНС России о задолженности по плате за негативное воздействие 25 предприятий, находящихся в стадии банкротства, для представления в делах о банкротстве требований Российской Федерации на сумму 114,7 млн. рублей, вследствие чего утрачена возможность удовлетворения требований по уплате задолженности.

Также в ходе контрольного мероприятия установлено необоснованное списание в 2016 году Управлением Росприроднадзора по Кемеровской области дебиторской задолженности ООО «РН-Кемеровонефтепродукт» по плате за негативное воздействие на окружающую среду в сумме 35,9 тыс. рублей.

Указанная задолженность списана на основании протокола заседания Комиссии по согласованию списания с балансового учета на забалансовый счет задолженности неплатежеспособных дебиторов, признаваемой неральной (безнадежной) к взысканию, от 30 декабря 2016 года № 3, подписанного председателем комиссии С.А. Штейниковой, членами комиссии Г.А. Грековой, Т.В. Мурашкиной, М.В. Чащиной и ответственным секретарем комиссии Н.Н. Абысовой.

Проверка показала, что прекращение деятельности юридического лица ООО «РН-Кемеровонефтепродукт» осуществлено путем реорганизации в форме присоединения к ООО «РН-Новосибирскнефтепродукт».

В соответствии с пунктом 2 статьи 58 Гражданского кодекса Российской Федерации при присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица.

Таким образом, основания для признания дебиторской задолженности ООО «РН-Кемеровонефтепродукт», предусмотренные пунктом 1 статьи 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, безнадежной к взысканию отсутствовали, и списание задолженности по плате за негативное воздействие в сумме 35,9 тыс. рублей осуществлено неправомерно.

Выявленные нарушения свидетельствуют об отсутствии контроля со стороны Росприроднадзора за деятельностью его территориальных органов, предусмотренного пунктом 6.4 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400.

Оценить обоснованность, правильность и своевременность принятия решений о возврате излишне уплаченной (взысканной) платы за негативное воздействие, пеней и штрафов, а также процентов, начисленных на излишне взысканные суммы

Возврат излишне уплаченных платежей осуществляется на основании Методических рекомендаций по администрированию Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно справкам о перечислении поступлений в бюджеты (форма по КФД № 0531468) в 2015 году Росприроднадзором и его территориальными органами возвращены 639,7 млн. рублей из 907,0 млн. рублей, заявленных к возврату, а в 2016 году - 42,6 млн. рублей из заявленных 810,3 млн. рублей.

Выборочной проверкой подтверждающих документов нарушений не установлено.

Проценты, начисленные на излишне взысканную плату за негативное воздействие на окружающую среду, плательщиками не запрашивались.

Цель 2. Проверить организацию работы по корректировке (уменьшению) размера платы за негативное воздействие на окружающую среду

Информация об уменьшении (корректировке) в проверяемый период размеров платы за негативное воздействие с учетом освоения хозяйству-

ющими субъектами денежных средств на реализацию природоохранных мероприятий в целом по Российской Федерации представлена в таблице:

(млн. руб.)

Сумма платы за негативное воздействие на окружающую среду			
за 2015 г.		за 2016 г.	
заявленная	принятая	заявленная	принятая
15941,2	4004,4	9246,4	274,1

По итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ влияния изменений природоохранного законодательства Российской Федерации на деятельность хозяйствующих субъектов в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду» установлено, что из 117 корректировок платы, предоставленных в 2014, 2015 годах и I полугодии 2016 года, 41, или 35,0 %, предоставлена Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю, чем частично обусловлен его выбор в качестве объекта проверки.

Проверка показала, что указанным управлением согласованы корректировки размеров платы трем природопользователям на сумму 23,9 млн. рублей в 2015 году и на сумму 1,0 млн. рублей в 2016 году на основании подпункта «а» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 632 (далее - постановление № 632), согласно которому органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований с участием территориальных органов Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации осуществляют корректировку размеров платежей природопользователей с учетом освоения ими средств на выполнение природоохранных мероприятий и зачисление этих средств в счет указанных платежей.

Во исполнение пункта 6 постановления № 632 Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 26 января 1993 года утвердило Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (зарегистрированы в Минюсте России 24 марта 1993 года № 190, далее - Инструктивно-методические указания), разделом 6 которых установлен порядок корректировки размеров платежей природопользователей.

В соответствии с пунктом 6.3 Инструктивно-методических указаний предложения по корректировке размеров платежей разрабатываются природопользователями на основе планов природоохранных мероприятий, которые согласовываются с территориальными органами Минприроды России, а конкретные мероприятия, затраты на выполнение которых могут быть засчитаны в общих платежах природопользователя, на основа-

нии пункта 6.4 определяются в соответствии с «Перечнем природоохран-ных мероприятий».

При этом основаниями отнесения мероприятий к природоохранным в силу пункта 6.5 Инструктивно-методических указаний являются:

- повышение экологичности выпускаемой продукции;
- сокращение объема потребления природных ресурсов (свежей воды, атмосферного воздуха, земельных, минеральных и лесных ресурсов);
- сокращение объемов: выбросов в атмосферу загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, а также любое подземное размещение загрязняющих веществ, размещение отходов; снижение концентрации токсичных выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

В то же время в соответствии с пунктом 6.1 Инструктивно-методических указаний корректировка платежей осуществляется за счет средств внебюджетных государственных экологических фондов, которые были ликвидированы с 1 января 2001 года.

Кроме того, постановлением № 632 предусмотрено уменьшение размеров платы с учетом освоения природопользователями средств на выполнение природоохранных мероприятий, однако не установлено в какой части платы могут быть понижены ее размеры: федеральной, региональной или муниципальной.

В связи с наличием в постановлении № 632 целого ряда неурегулированных вопросов, касающихся корректировки размеров платы, Росприроднадзор письмом от 23 апреля 2012 года № ВК-01-00-36/4875, направленным в территориальные органы, указал на недопустимость уменьшения фактического размера вносимой платы за негативное воздействие посредством зачета затрат, понесенных природопользователями на проведение природоохранных мероприятий в условиях отсутствия прямых норм, допускающих уменьшение фактического размера вносимых экологических платежей.

Однако в проверяемый период Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю согласованы корректировки размеров платы за негативное воздействие на основании подпункта «а» пункта 4 постановления № 632 на сумму 24,9 млн. рублей.

Анализ предоставленных корректировок показал, что уменьшение платы за II-IV квартал 2014 года на 6,1 млн. рублей ООО «НОВОГОР-Прикамье» с учетом освоения обществом средств по реализации проекта реконструкции биологических очистных сооружений г. Перми, направленных на доведение качества сточных вод до нормативного уровня, Управлени-

ем Росприроднадзора по Пермскому краю согласовано (письмо от 16 октября 2015 года № НЯ/03-7677 за подписью руководителя Н.А. Яшина) с нарушением требований законодательства.

Так, указанная корректировка представлена на основании постановления № 632. В то же время для организаций, осуществляющих водоотведение, к которым относится ООО «НОВОГОР-Прикамье», в соответствии с частью 2 статьи 28 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» (в редакции, подлежащей применению до 31 декабря 2015 года) в случае проведения природоохранных мероприятий, в том числе по строительству, реконструкции и модернизации очистных сооружений, плата за негативное воздействие на окружающую среду (сбросы загрязняющих веществ) уменьшается на величину фактически произведенных затрат на реализацию таких мероприятий на основании Правил № 347.

Следовательно, ООО «НОВОГОР-Прикамье» должно было реализовать право на корректировку платы согласно нормам указанных правил.

Кроме того, руководителем Управления Росприроднадзора по Пермскому краю Н.А. Яшиным на основании постановления № 632 согласованы корректировки платы за негативное воздействие ООО «Газпром трансгаз Чайковский» и ООО «Березниковский содовый завод» на общую сумму 18,8 млн. рублей.

Указанные корректировки были предоставлены на основании согласованных руководителем Управления Росприроднадзора по Пермскому краю планов природоохранных мероприятий, в соответствии с которыми предусматривались снижение ООО «Газпром трансгаз Чайковский» выбросов NO (оксида азота) на 5,5 тыс. тонн и CO (оксида углерода) на 13 тыс. тонн, а также исключение ООО «Березниковский содовый завод» потребления (забора) воды для производства рассола из поверхностных водных объектов в объеме 2000 тыс. куб. м в год и снижение негативного воздействия на реку Толыч путем уменьшения объемов сброса сточных вод от основной площадки общества на 2600 тыс. куб. м в год.

При этом по результатам реализации мероприятий указанных планов ожидаемый экологический эффект не достигнут.

Таким образом, Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю согласованы корректировки платы за негативное воздействие ООО «Газпром трансгаз Чайковский» на сумму 13,3 млн. рублей и ООО «Березниковский содовый завод» на сумму 5,5 млн. рублей на основании документально подтвержденных затрат на мероприятия, реализация которых не привела к заявленному экологическому эффекту в условиях отсутствия по-

рядка предоставления корректировки, и, несмотря на указание Росприроднадзора о недопустимости ее предоставления в условиях отсутствия прямых норм, допускающих уменьшение фактического размера вносимых экологических платежей посредством зачета затрат на проведение природоохранных мероприятий, что привело к недопоступлению доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в размере 18,8 млн. рублей (расчетно).

В ходе контрольного мероприятия установлены недостатки правового регулирования особенностей исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, содержащихся в Положении об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 года № 1148 (далее - Положение № 1148), согласно которым допускается снижение платы за негативное воздействие не только в местах реализации проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа, но и там, где указанные проекты не реализуются.

В соответствии с пунктами 8, 9 Положения № 1148 фактически понесенные затраты на реализацию проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа учитываются пользователем недр - плательщиком самостоятельно при определении показателя покрытия затрат, который используется при расчете и исчислении платы за выбросы по итогам каждого платежного периода.

Анализ пунктов 17-22 Положения № 1148 показал, что показатель покрытия затрат, используемый для расчета дополнительного коэффициента для каждого пользователя недр, входящего в группу пользователей недр, рассчитывается без учета географии (места) реализации проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа, что приводит к уменьшению дополнительного коэффициента, применяемого при расчете платы за выбросы загрязняющих веществ, и, соответственно, к снижению платы за выбросы загрязняющих веществ не только в тех субъектах, где реализуются проекты по полезному использованию попутного нефтяного газа, но и в тех, где такие мероприятия не проводились.

ОАО «Российская инновационная топливно-энергетическая компания» (далее - ОАО «РИТЭК») через сеть дочерних компаний осуществляет разработку нефтяных и газовых месторождений на территориях субъектов

Российской Федерации (Республика Татарстан, Пермский край, Волгоградская область, Самарская область, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Проверка представленных в Управление Росприроднадзора по Пермскому краю расчетов показателей покрытия затрат и суммы платы за выбросы с учетом их значений показала, что ОАО «РИТЭК» при расчете платы за выбросы загрязняющих веществ на основании пунктов 8 и 9 Положения № 1148 учтены затраты на реализацию проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа на территориях Республики Татарстан, Самарской области и Ямало-Ненецкого автономного округа, что позволило снизить размер платы за выбросы загрязняющих веществ только за 2015 год в Пермском крае на 75,2 млн. рублей и Волгоградской области на 166,3 млн. рублей.

При этом в Пермском крае и Волгоградской области проекты по полезному использованию попутного нефтяного газа ОАО «РИТЭК» не осуществлялись.

Таким образом, расчет и применение показателя покрытия затрат при расчете платы за негативное воздействие на территориях, где проекты по полезному использованию попутного нефтяного газа не реализуются, не связано с улучшением на таких территориях экологической ситуации.

Анализ нормативного правового регулирования вопросов, связанных с корректировкой размеров платы за негативное воздействие, показал, что в случае реализации лицами, обязанными вносить плату, природоохранных мероприятий с привлечением бюджетных средств, существуют риски необоснованных корректировок платы за негативное воздействие на сумму привлеченных бюджетных средств.

Порядок осуществления корректировок платы за негативное воздействие установлен пунктами 24-30 Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 года № 255 (далее - Правила исчисления платы № 255), которыми не предусмотрено исключение бюджетных средств в составе фактически понесенных затрат на реализацию природоохранных мероприятий.

В целях исключения необоснованных корректировок платы на суммы привлеченных бюджетных средств представляется целесообразным дополнить Правила исчисления платы № 255 положениями, в соответствии с которыми не учитывать в составе затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду средства, полученные из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Цель 3. Оценить коррупционные риски и выполнение мероприятий по противодействию коррупции

Выборочной проверкой реализации мероприятий по противодействию коррупции нарушений не установлено.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акт проверки Управления Росприроднадзора по Пермскому краю подписан с возражениями руководителя Управления Росприроднадзора по Пермскому краю А.Ю. Азанова, заключение на которые рассмотрено аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым 8 сентября 2017 года.

Выводы

1. Кассовое исполнение за 2015 год доходов федерального бюджета от платы за негативное воздействие на окружающую среду составило 5354,8 млн. рублей (до 2016 года в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации зачислению в доход федерального бюджета подлежало 20 % от объема указанной платы, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 40 % и в местные бюджеты - 40 %), или 115,8 % плановых назначений.

По итогам 2016 года кассовое исполнение указанных доходов составило 1107,3 млн. рублей (с 2016 года в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации зачислению в доход федерального бюджета подлежало 5 % от объема указанной платы, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 40 % и в местные бюджеты - 55 %), или 109,2 % плановых назначений.

При этом выполнение плановых показателей по доходам федерального бюджета от платы за негативное воздействие на окружающую среду достигалось путем корректировки прогноза доходов в рамках внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год.

Так, прогноз доходов федерального бюджета от платы за негативное воздействие на окружающую среду уточнялся дважды в 2015 году: с 5935,0 млн. рублей до 5640,8 млн. рублей (уменьшался на 294,2 млн. рублей, или 5,0 %) и с 5640,8 млн. рублей до 4622,5 млн. рублей (уменьшался на 1018,3 млн. рублей, или 18,1 %), а также уточнялся однажды в 2016 году: с 310,2 млн. рублей до 1013,9 млн. рублей (увеличивался на 703,7 млн. рублей, или 226,9 процента).

Данные обстоятельства свидетельствуют о низком качестве прогнозирования Федеральной службой по надзору в сфере природопользования доходов федерального бюджета в виде платы за негативное воздействие в проверяемый период.

2. Объем начисленной за 2016 год платы за негативное воздействие на окружающую среду по отношению к показателям 2015 года сократился с 23736,2 млн. рублей до 10775,4 млн. рублей, или на 54,6 процента.

Сокращение в 2016 году объемов начисленной платы обусловлено в большей степени изменениями законодательства, а именно:

- отменой дополнительного коэффициента 2 при исчислении платы за негативное воздействие для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в результате чего в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, по оценке Росприроднадзора, ежегодно не поступает 5,5 млрд. рублей;

- сокращением на 29,3 % перечня загрязняющих веществ, за выбросы которых в атмосферный воздух взимается плата за негативное воздействие;

- утверждением в 2016 году новых ставок платы, значение которых меньше нормативов платы за негативное воздействие, действовавших в 2015 году.

Так, согласно разделу I ставок платы за негативное воздействие, утвержденных постановлением № 913, ставки платы за выбросы в атмосферный воздух, начиная с 2016 года, установлены только для 159 загрязняющих веществ.

В то же время в соответствии с приложением № 1 к постановлению № 344, действовавшему ранее, нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух до конца 2015 года были утверждены по 223 загрязняющим веществам.

Сравнительный анализ ставок и нормативов платы, утвержденных постановлениями № 913 и № 344, показал, что ставки платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ, установленные с 2016 года, в среднем на 28,4 % меньше нормативов платы, действовавших в 2015 году.

В результате изменения ставок (нормативов) платы только по одному плательщику в Кемеровской области - АО «ЕВРАЗ» в 2016 году в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не поступило 18,6 млн. рублей (расчетно) в виде платы за негативное воздействие, из которых плата за выбросы загрязняющих веществ составляет 14,2 млн. рублей (расчетно), за сбросы загрязняющих веществ - 1,5 млн. рублей (расчетно) и за размещение отходов - 2,9 млн. рублей (расчетно).

При этом снижение объемов доходов от платы по всем видам негативного воздействия произошло в проверяемый период при одновременном увеличении загрязнения окружающей среды, что указывает на наличие рисков невыполнения задач, поставленных Основами, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года, по предотвращению и снижению негативного воздействия, а также по развитию экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды.

3. Сокращение доходов от платы за негативное воздействие обусловлено, в том числе, и исключением некоторых веществ из перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды.

Так, анализ Перечня загрязняющих веществ показал отсутствие в нем ряда таких веществ, как сажа, оксид железа, пиридин и смолистые вещества, по которым установлены гигиенические нормативы.

В рамках проверки установлено, что объем недополученных за 2016 год доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от платы за выбросы 3,9 тыс. тонн сажи в атмосферный воздух только по 12 крупнейшим предприятиям Кемеровской области (ГРЭС, ТЭЦ) составил 5,4 млн. рублей (расчетно).

При этом, согласно данным Росстата (форма 2-ТП воздух), выброс сажи за 2016 год, которая по гигиеническим нормативам ГН 2.1.6.1338-03 относится к III классу опасности, в атмосферный воздух Кемеровской области составляет 15,3 тыс. тонн, а в целом по стране - 199,3 тыс. тонн.

Кроме того, в связи с отсутствием указанных веществ, по которым установлены гигиенические нормативы, в Перечне загрязняющих веществ возникают вопросы по их нормированию.

Росприроднадзор (письмо от 16 января 2017 года № АС-03-01-31/502) в отношении нормирования таких загрязняющих веществ, как пыль абразивная, углерод (сажа), железа оксид, по своим физическим свойствам, относящимся к твердым частицам, сообщил, что, по мнению Минприроды России, выбросы указанных веществ целесообразно учитывать в составе выбросов взвешенных веществ, а их отнесение к взвешенным веществам (пункты 10, 11 и 12 Перечня загрязняющих веществ) должно производиться в соответствии с размером их твердых частиц.

С данной позицией нельзя согласиться по следующим основаниям.

Согласно гигиеническим нормативам ГН 2.1.6.1338-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воз-

духе населенных мест» взвешенные вещества - это недифференцированная по составу пыль (аэрозоль), содержащаяся в воздухе населенных пунктов, а ПДК взвешенных веществ не распространяются на аэрозоли органических и неорганических соединений (металлов, их солей, пластмасс и др.), для которых установлены соответствующие ПДК.

В то же время пунктами 248 и 520 для оксида железа и углерода (сажи) раздела II гигиенических нормативов ГН 2.1.6.1338-03 установлены ПДК, что не позволяет учитывать их в составе взвешенных веществ.

Кроме того, в Перечне загрязняющих веществ отсутствуют пиридин и смолистые вещества (возгоны пека), которые в соответствии с пунктом 413 раздела II и дополнением № 9 к ГН 2.1.6.1338-03 относятся ко II и I классам опасности, соответственно, а гигиеническими нормативами ГН 2.1.6.2309-07 «Ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест» в отношении указанных веществ установлены ориентировочные безопасные уровни воздействия.

В целях совершенствования государственного регулирования в области охраны окружающей среды представляется целесообразным рассмотреть вопрос о дополнении Перечня загрязняющих веществ следующими веществами: сажой (углеродом), оксидом железа, пиридином, смолистыми веществами, в отношении которых законодательством Российской Федерации о санитарно-гигиеническом благополучии населения установлены гигиенические нормативы.

4. В отсутствие надлежащего контроля со стороны Росприроднадзора за деятельностью его территориальных органов, предусмотренного пунктом 6.4 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400, управлениями Росприроднадзора по Пермскому краю и Кемеровской области допущены нарушения законодательства Российской Федерации, повлекшие недопоступление доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

4.1. Проверкой установлено, что в результате неправомερных действий должностных лиц Управления Росприроднадзора по Пермскому краю в части согласования ООО «НОВОГОР-Прикамье» плана снижения сбросов и установлению лимитов на сбросы веществ и микроорганизмов в водные объекты на 2015 и 2016 годы в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации не поступило доходов в виде платы за негативное воздействие в размере 11,7 млн. рублей (расчетно).

4.1.1. Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю согласован план снижения сбросов на период с 2015 по 2016 год, разработанный ООО «НОВОГОР-Прикамье» с нарушением пункта 2 Положения, согласно которому план снижения сбросов разрабатывается при невозможности соблюдения нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов для установления лимитов на сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов.

Однако план снижения сбросов разработан по веществам, в отношении которых нормативы соблюдаются.

Кроме того, в нарушение пункта 3 Положения план снижения сбросов разработан не по каждому загрязняющему веществу, по которому следовало установить лимиты на сбросы, а в отношении всех веществ, сбрасываемых в Воткинское водохранилище на реке Кама.

В результате на основании согласованного Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю плана снижения сбросов вопреки положениям пункта 3 статьи 23 Закона об охране окружающей среды ООО «НОВОГОР-Прикамье» разрешен сброс в пределах лимитов всех загрязняющих веществ в 2015 и 2016 годах в Воткинское водохранилище на реке Кама.

При этом проверкой установлено, что Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю согласованы лимиты, определенные ООО «НОВОГОР-Прикамье» с применением максимального значения концентрации загрязняющих веществ за последний год безаварийной работы предприятия на основании пункта 12 Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ в водные объекты, утвержденной приказом Минприроды России от 17 декабря 2007 года № 333.

Однако положения пункта 12 данной методики применяются для разработки и утверждения нормативов допустимого сброса, а не лимитов.

В результате установленные Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю лимиты многократно превышают утвержденные обществу нормативы.

В условиях отсутствия в законодательстве об охране окружающей среды четкой нормативно-правовой регламентации порядка согласования лимитов, а также принимая во внимание положения статьи 23 Закона об охране окружающей среды, согласно которой лимиты могут устанавливаться при невозможности соблюдения нормативов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, лимиты на сбросы следовало устанавливать исходя из сложившегося уровня сброса за предыдущий период и только в отношении тех веществ, по которым невозможно соблюдение установленных нормативов.

В таком случае, исходя из данных фактического сброса ООО «НОВОГОР-Прикамье» загрязняющих веществ в предшествующие периоды, лимиты на сбросы должны были быть установлены только по аммоний-иону, в отношении которого указанное общество не достигло установленного норматива (131,719 тонны), в объеме 184,208 тонны на 2015 год и 164,671 тонны на 2016 год.

Проверкой установлено, что разрешение сбросов загрязняющих веществ в пределах лимитов, многократно превышающих установленные нормативы и фактические объемы сбросов, позволяли указанному обществу учитывать сверхлимитные сбросы таких загрязняющих веществ, как аммоний-ион, медь и СПАВ_{н/г} при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду как осуществленные в пределах лимитов, что повлекло недополучение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в виде платы за негативное воздействие в сумме 5,9 млн. рублей (расчетно).

4.1.2. Кроме того, согласование Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю плана снижения сбросов ООО «НОВОГОР-Прикамье» на период с 2015 года по 2016 год по всем разрешенным к сбросу загрязняющим веществам позволило указанному обществу необоснованно уменьшить размер платы за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты на 5,8 млн. рублей (расчетно).

Так, Правила № 347 допускают производить вычитание затрат на реализацию природоохранных мероприятий из платы только за те загрязняющие вещества, по которым в соответствии с планом снижения сбросов предусматривается снижение объема сбросов загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду.

В соответствии с пунктом 25 Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 года № 255, начиная с 2016 года, расчет размера платы производится с учетом затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду в пределах исчисленной платы по каждому загрязняющему веществу, по которому в соответствии с планами снижения сбросов предусматривается снижение таких сбросов.

Таким образом, плата за негативное воздействие могла быть уменьшена обществом только в части платы за сбросы в водные объекты аммоний-иона в сумме 1,0 млн. рублей (расчетно).

При этом проверкой расчетов платы ООО «НОВОГОР-Прикамье» за 2015 год и декларации о плате за 2016 год установлено, что на основании включения в план снижения сбросов всех разрешенных к сбросу веществ обществом учтены в плате за негативное воздействие затраты на реализацию природоохранных мероприятий по всем загрязняющим веществам, что привело к непоступлению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за II-IV квартал 2015 года 1,9 млн. рублей и 3,9 млн. рублей - за 2016 год (расчетно).

4.2. Территориальные управления Росприроднадзора ненадлежащим образом исполняли полномочия администратора доходов, предусмотренные статьей 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части контроля за полнотой и своевременностью осуществления платы за негативное воздействие.

4.2.1. В нарушение пункта 4 статьи 16.4 Закона об охране окружающей среды Управление Росприроднадзора по Кемеровской области не взыскало с ООО «Разрез «Березовский» и ЗАО «Разрез «Распадский» пени в размере 2,8 млн. рублей за несвоевременное и неполное внесение платы за негативное воздействие.

Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки произведен расчет пени в размере 2,8 млн. рублей за несвоевременное и неполное внесение платы за негативное воздействие. Управление Росприроднадзора по Кемеровской области направило ООО «Разрез «Березовский» требование от 18 июля 2017 года № 07-5/4658 об уплате пени в размере 2,1 млн. рублей, которые внесены обществом в полном объеме.

По вопросу начисления пеней в размере 0,7 млн. рублей установлено, что ЗАО «Разрез «Распадский» своевременно и в полном объеме оплатило авансовые платежи за негативное воздействие, которые по причине неверного указания реквизитов получателя платежа отнесены Управлением Федерального казначейства по Кемеровской области на невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет.

В ходе контрольного мероприятия авансовые платежи указанного общества уведомлениями об уточнении вида и принадлежности платежа отнесены на счета Управления Росприроднадзора по Кемеровской области.

4.2.2. Управлением Росприроднадзора по Кемеровской области не направлена в ФНС России информация о задолженности по плате за негативное воздействие в отношении должников, по которым возбуждены дела о банкротстве на сумму 114,7 млн. рублей, для представления в делах

о банкротстве и в процедурах, применяемых в делах о банкротстве, требований об уплате обязательных платежей, вследствие чего возможность удовлетворения требований по уплате указанной задолженности утеряна.

4.2.3. Управлением Росприроднадзора по Кемеровской области необоснованно списана в 2016 году дебиторская задолженность ООО «РН-Кемеровонефтепродукт» по плате за негативное воздействие на окружающую среду с нарушением требований статьи 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проверка показала, что прекращение деятельности юридического лица ООО «РН-Кемеровонефтепродукт» осуществлено путем реорганизации в форме присоединения к ООО «РН-Новосибирскнефтепродукт».

В соответствии с пунктом 2 статьи 58 Гражданского кодекса Российской Федерации при присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица.

Таким образом, основания для признания дебиторской задолженности ООО «РН-Кемеровонефтепродукт», предусмотренные пунктом 1 статьи 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, безнадежной к взысканию отсутствовали, и списание задолженности по плате за негативное воздействие в сумме 35,9 тыс. рублей осуществлено неправомерно.

4.3. В нарушение части 2 статьи 28 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» (в редакции, подлежащей применению до 31 декабря 2015 года) Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю согласована корректировка размеров платы за негативное воздействие ООО «НОВОГОР-Прикамье» на 6,1 млн. рублей не на основании Правил № 347, действовавших в отношении организаций, осуществляющих водоотведение, а на основании подпункта «а» пункта 4 постановления № 632.

4.4. Руководителем Управления Росприроднадзора по Пермскому краю Н.А. Яшиным согласованы корректировки платы за негативное воздействие ООО «Газпром трансгаз Чайковский» и ООО «Березниковский содовый завод» на общую сумму 18,8 млн. рублей в условиях отсутствия порядка предоставления корректировки и вопреки указаниям Росприроднадзора о недопустимости ее предоставления в условиях отсутствия прямых норм, допускающих уменьшение фактического размера вносимых экологических платежей посредством зачета затрат на проведение природоохранных мероприятий (письмо от 23 апреля 2012 года № ВК-01-00-36/4875), что привело

к недопоступлению доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в размере 18,8 млн. рублей (расчетно).

5. В ходе контрольного мероприятия установлены недостатки правового регулирования вопросов исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, содержащихся в Положении № 1148.

Анализ пунктов 17-22 Положения № 1148 показал, что показатель покрытия затрат, используемый для расчета дополнительного коэффициента для каждого пользователя недр, входящего в группу пользователей недр, рассчитывается без учета географии (места) реализации проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа, что приводит к уменьшению дополнительного коэффициента, применяемого при расчете платы за выбросы загрязняющих веществ, и, соответственно, к снижению платы за выбросы загрязняющих веществ не только в тех субъектах, где реализуются проекты по полезному использованию попутного нефтяного газа, но и в тех, где такие мероприятия не проводились.

Так, проверка представленных в Управление Росприроднадзора по Пермскому краю расчетов показателей покрытия затрат и суммы платы за выбросы с учетом их значений показала, что ОАО «РИТЭК» при расчете платы за выбросы загрязняющих веществ учтены затраты на реализацию проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа на территориях Республики Татарстан, Самарской области и Ямало-Ненецкого автономного округа, что позволило снизить размер платы за выбросы загрязняющих веществ за 2015 год в Пермском крае на 75,2 млн. рублей и Волгоградской области на 166,3 млн. рублей. При этом в Пермском крае и Волгоградской области проекты по полезному использованию попутного нефтяного газа ОАО «РИТЭК» не осуществлялись.

Таким образом, расчет и применение показателя покрытия затрат при расчете платы за негативное воздействие на территориях, где проекты по полезному использованию попутного нефтяного газа не реализуются, не связаны с улучшением экологической ситуации на таких территориях.

Предложения

1. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонину.

3. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

4. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федеральной службы по надзору в сфере природопользования А.Г. Сидорову, руководителю Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Пермскому краю А.Ю. Азанову и руководителю Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Кемеровской области И.А. Климовской.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ