

УДК 332.142.6

## Администратор платы за негативное воздействие на окружающую среду: уроки прошлого и перспективы будущего



**Абдуллин Р.А.**

Первый заместитель министра экологии и природных ресурсов  
Республики Татарстан

*В статье раскрывается история формирования органов власти, осуществляющих администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду. Принимая во внимание положительную и достаточно эффективную практику прошлого в рамках действующих правовых норм, предлагается вернуться к системе экологических фондов. Кроме того, представляется возможным создание указанных фондов в виде бюджетных учреждений с возложением на них соответствующих государственных полномочий.*

*Ключевые слова:* плата за негативное воздействие на окружающую среду, администрирование платы, бюджет, бюджетное учреждение, экологический фонд.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является федеральным платежом, пополняющим доходы бюджетов разного уровня.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации [1] устанавливает следующее соотношение поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджеты разных уровней:

- 1) федеральный бюджет – 20%;
- 2) бюджет субъектов Российской Федерации:
  - бюджет городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга – 80 %;
  - бюджет остальных субъектов России – 40%
- 3) бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов – 40%.

По общему правилу, контроль за доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляют ее администраторы, статус которых раскрывается в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом администратор доходов бюджета – это орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью

исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисления, учета, взыскания и принятия решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено Бюджетным кодексом.

Данное понятие не только определяет круг субъектов, осуществляющих администрирование доходов бюджета, но и перечисляет полномочия, которыми такие субъекты наделяются.

Итак, исходя из определения, администраторами доходов являются:

- орган государственной власти (государственный орган);
- орган местного самоуправления;
- орган местной администрации;
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- Центральный банк Российской Федерации;
- бюджетное учреждение.

При этом администраторы доходов бюджета осуществляют следующие полномочия:

- контроль за правильностью исчислений, полнотой и своевременностью уплаты платежей, пеней и штрафов по ним;
- начисление платежей, пеней и штрафов по ним;

- учет платежей, пеней и штрафов по ним;
- взыскание платежей, пеней и штрафов по ним;
- принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним.

В ст. 160.1. Бюджетного кодекса РФ указанные полномочия конкретизируются. Так, администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

- осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;

- принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

- принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

- в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;

- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные настоящим Кодексом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Собственно бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с доведенными до них главными администраторами доходов бюджета, в ведении которых они находятся, правовыми актами, наделяющими их полномочиями администратора доходов бюджета.

Администраторы доходов федерального бюджета и бюджета субъектов России определяются соответственно федеральным законом о бюджете на соответствующий год (и на плановые периоды) и законом о бюджете субъекта РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 20 Бюджетного кодекса РФ перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете.

Согласно перечню главного администратора доходов федерального бюджета (Приложение 4 к Федеральному закону от 02.12.2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов») плата за негативное воздействие на окружающую среду пока закреплена за Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. С учетом последних изменений в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, а также перераспределения части полномочий в области охраны окружающей среды, указанные функции были возложены (правда, пока на подзаконном уровне) на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

Аналогичным образом определяются администраторы платы за негативное воздействие на окружающую среду и в субъектах Российской Федерации. Так, например, согласно Перечню администраторов доходов бюджета Республики Татарстан – органов государственной власти Российской Федерации (Приложение 5 к Закону Республики Татарстан от 15.12.2009 г. № 64-ЗРТ «О бюджете Республики Татарстан на 2010 год»), администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду закреплено за Приволжским Управлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

История администрирования платы столь же интересна и несколько запутана, как и собственно история платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В рамках выделенных ранее этапов становления и развития платы за негативное воздействие на окружающую среду проследим историю формирования органов власти, осуществлявших соответствующее администрирование.

*1 этап – 1988-1991 гг.*

Постановлением ЦК КПСС от 07.01.1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» [2] в целях совершенствования системы управления охраной природы было принято решение о создании на базе ранее действовавших природоохранных органов Государственного комитета СССР по охране природы. Указанный орган в том числе наделялся полномочиями по разработке предложений по совершенствованию экономического механизма природопользования, экологических нормативов, правил и стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране природной среды от загрязнения и других вредных воздействий.

В последующем указанные полномочия осуществлял Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию (на основании Закона РСФСР от 14.07.1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» [3]).

2 этап – 1991-2002 гг.

На основании Указа Президента РСФСР от 28.11.1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» [4] специально уполномоченным органом государственного управления в области охраны окружающей среды определялось Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР.

Во исполнение Закона РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» [5] на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 29.06.1992 г. № 442 создается Федеральный экологический фонд, находящийся в ведении Минприроды России, а в субъектах Российской Федерации образуются экологические фонды на соответствующих территориях.

При этом Фонды на территории Российской Федерации совместно с Федеральным экологическим фондом Российской Федерации образовывали единую систему внебюджетных государственных экологических фондов для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного окружающей природной среде вреда, других природоохранных задач.

Согласно Письму Минфина РФ от 22.12.1992 № 09-05-12, Минприроды РФ от 21.12.1992 № 04-04/72-6344 «Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды» [6] плата за негативное воздействие на окружающую среду аккумулировалась на счетах внебюджетных государственных экологических фондов субъектов России и распределялась в следующем порядке:

– 60% средств направляется на реализацию природоохранных мероприятий местного (городского, районного) значения с зачислением соответствующих сумм на счета городских, районных экологических фондов;

– 30% средств остается в распоряжении экологических фондов, указанных в пункте 1 настоящего раздела для финансирования мероприятий соответствующего значения;

– 10% средств перечисляются в Федеральный экологический фонд Российской Федерации на реализацию природоохранных мероприятий федерального значения.

Приказом Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации от 13.07.1992 № 151 «О мерах по выполнению Постановления Правительства Российской Федерации от 29 июня 1992 г. № 442 «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» контроль за поступлением средств от предприятий, учреж-

дений, организаций, отдельных граждан, а также иностранных юридических и физических лиц в экологические фонды на территории Российской Федерации закреплялся за республиканскими, краевыми, областными, окружными, городскими комитетами по экологии и природным ресурсам, взаимодействующих с соответствующими исполнительными органами государственной власти.

Таким образом, средства, поступающие от хозяйствующих субъектов по платежам за негативное воздействие, направлялись в соответствующие экологические фонды с последующим их распределением, а их администрированием занимались специально уполномоченные органы государственной власти.

Федеральным законом от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» с 1 января 2001 г. Федеральный экологический фонд Российской Федерации был упразднен. Согласно этому закону плата за негативное воздействие на окружающую среду в доход федерального бюджета поступала в размере 19 %, а в доход бюджета субъектов Российской Федерации и бюджета закрытых административно – территориальных образований – 81 %. Соответствующие нормативы отчислений предусматривались и в Федеральном законе от 30.12.2001 № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год», и в Федеральном законе от 24.12.2002 № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год».

Несмотря на ликвидацию федерального экологического фонда, в субъектах Российской Федерации соответствующие экологические фонды продолжали осуществлять свою деятельность. Так, например, образованный в 1992 г. Экологический фонд Республики Татарстан успешно осуществлял свою деятельность вплоть до октября 2006 г.

3 этап – 2002 г. – по сегодняшний день.

Принятый в 2002 г. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [6] в вопросах платы за негативное воздействие на окружающую среду ограничился всего лишь единственной статьей – статьей 16. Указанная статья не определяет администраторов платы и соответственно не регулирует механизм ее администрирования. Это и понятно, поскольку данные вопросы должны были регулироваться бюджетным законодательством. Вместе с тем в период 2001-2004 гг. включительно они не регулировались. Федеральный законодатель не определял ни администраторов соответствующих доходов, ни их полномочия. Именно поэтому существовавший в регионах механизм начисления, уплаты, взимания и контроля указанных платежей продолжал работать.

Впервые перечень администраторов доходов федерального бюджета был определен Федеральным законом от 23.12.2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год», в соответствии с которым

плата за негативное воздействие на окружающую среду закреплялась за Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). При этом Ростехнадзор в силу возложенных на него полномочий осуществлял администрирование указанных платежей на основании соответствующих федеральных законов о бюджете вплоть до 2010 г. включительно.

Указом Президента России от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору», Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзору) передаются функции Ростехнадзора в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы. Во исполнение данного Указа Президента России Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717 вносятся изменения в ряд Постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии России, Ростехнадзора и Росприроднадзора. Указанными нормативными правовыми актами Ростехнадзор лишается функций (полномочий) в сфере охраны окружающей среды в полном объеме.

В связи с передачей функций в области охраны окружающей среды, в том числе в части платы за негативное воздействие на окружающую среду, администрирование указанной платы, по всей видимости с 2011 г. будет осуществлять другое ведомство – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Соответствующие изменения должны последовать и в соответствующем законе о федеральном бюджете на 2011 г.

Таким образом, механизм начисления, взыскания и контроля платы за негативное воздействие на окружающую среду эволюционировал достаточно динамично. Принимая во внимание положительную и достаточно эффективную практику прошлого в рамках действующих правовых норм, считаем целесообразным возродить в Российской Федерации системы экологических фондов. При этом если ранее экологические фонды образовывали систему внебюджетных государственных фондов, то на сегодняшний день представляется возможным создание указанных фондов в виде бюджетных учреждений с возложением на них соответствующих государственных полномочий – полномочий администраторов доходов бюджета, что в рамках статьи 6 Бюджетного кодекса РФ вполне допустимо. При этом экологические фонды будут не только аккумулировать поступающие в них средства, но и осуществлять контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей,

пеней и штрафов по ним. Соответствующие положения предлагается внести федеральным законом о бюджете, который также будет предусматривать порядок распределения средств из экологических фондов на финансирование природоохранных мероприятий соответственно федерального, регионального и местного значения. Таким образом, будет обеспечено целевое использование средств от негативного воздействия на окружающую среду. Необходимо отметить, что вопрос о создании экологического фонда поднимался и обсуждался на заседании президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды, проведенного 27 мая 2010 г. под председательством Президента Российской Федерации Д.А. Медведева.

#### *Литература:*

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – № 153-154. – 12 августа.
2. Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 07.01.1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // СП СССР. – 1988. – № 6. – Ст. 14.
3. Закон РСФСР от 14.07.1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 7. – Ст. 100.
4. Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 48. – Ст. 1696.
5. Закон РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 10. – Ст. 457.
6. Письмо Минфина РФ от 22.12.1992 № 09-05-12, Минприроды РФ от 21.12.1992 № 04-04/72-6344 «Порядок направления предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами средств в государственные внебюджетные экологические фонды» // Российские вести. – 1993. – № 47. – 11 марта.



**Manager of Charges for Negative Impact on the Environment:  
Past Lessons and Future Perspectives**

*R. Abdullin*

*Ministry of Ecology and Natural Resources of the Republic of Tatarstan*

*The article reveals the history of development of authoritative bodies, managing charges for negative impact on the environment. Taking into account positive and efficient past practice in the context of existing legal norms, the author suggests returning to the system of ecological funds, as well as establishing such funds as state-financed organizations with corresponding state authority.*

*Key words: charges for negative impact on the environment, managing charges, budget, state-financed organizations, ecological funds.*

