№ 40702-СШ/Д26и от 29.12.2016 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минприроды России   
«Об утверждении порядка представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект приказа Минприроды России «Об утверждении порядка представления декларации   
о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы» (далее соответственно – проект акта, Порядок), разработанный и направленный   
для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик),   
и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в период с 29 января 2015 года по 13 февраля 2015 года,   
а также доработанного проекта акта и сводного отчета в период   
с 14 ноября 2016 года по 2 декабря 2016 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов   
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 00/03-22706/01-15/7-13-5).

Основанием для разработки проекта акта является пункт 6 статьи 16.4 Федерального закона от 10 января 2001 г. №7-ФЗ) «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ).

Статьей 16.3 Закона № 7-ФЗ определен порядок исчисления платы   
за негативное воздействие на окружающую среду. Проект акта разработан в целях оформления производимого отчета в единообразном виде всеми плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду.

По проекту акта имеются следующие замечания.

1. В соответствии с пунктом 5 Порядка декларация о плате за негативное воздействие на окружающую среду (далее – декларация) представляется в форме электронного документа, подписанного электронной подписью. При этом другие варианты подачи декларации с 2018 года не предусмотрены. В соответствии   
с пунктом 7 Порядка исключение составляют лица, обязанные вносить плату   
при годовом размере за предыдущий отчетный период равном или менее 25 тысяч рублей. Информация о количестве таких лиц разработчиком не представлена.

Концептуально поддерживая позицию о том, что направление документов   
в электронной форме может ускорить их обработку, отмечаем, что требование   
об обязательном наличии электронной подписи у организации или индивидуального предпринимателя в вышестоящих нормативных правовых актах отсутствует, например,   
в Законе № 7-ФЗ.

Отмечаем, что аналогичное регулирование предусмотрено Налоговым кодексом Российской Федерации (статья 23), Лесным кодексом Российской Федерации   
(статья 26). Указанными нормативными правовыми актами предусмотрена подача деклараций как в электронном (с электронной подписью), так и бумажном виде.

Учитывая стоимость получения простой электронной подписи (порядка   
2 000 рублей) и информацию о количестве субъектов, обязанных вносить плату   
за негативное воздействие на окружающую среду, представленной разработчиком   
(760 231 субъект), ежегодные затраты субъектов предпринимательской деятельности   
на приобретение и продление сроков действия такой подписи могут составить   
более 1 520 миллионов рублей.

Кроме того, в настоящий момент представить декларацию по информационно-телекоммуникационным сетям возможно только путем прикрепления файлов декларации с приложениями в личном кабинете природопользователя,   
что не подразумевает автоматическую их обработку. Таким образом, отмечаем,   
что предлагаемое регулирование не отменяет необходимость обработки вручную поступающей в электронной форме информации операторами системы электронного документооборота.

Таким образом, считаем целесообразным предусмотреть возможность подачи декларации как в бумажном, так и в электронном виде.

Кроме того, Минэкономразвития России обращает внимание на необходимость закрепления ответственности по представлению декларации только в электронном виде, начиная с 2018 года, непосредственно в Законе № 7-ФЗ.

2. Пунктом 5 Порядка с 2018 года предусмотрено представление деклараций только в электронном виде. Отмечаем, что широкополосное подключение к сети Интернет реализовано еще не на всей территории Российской Федерации.

Так, например, в соответствии с индикативными показателями, предусмотренными стратегией инновационного развития Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации   
от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, предполагается, что доля организаций, использующих широкополосный доступ к сети Интернет, в 2016 году составит 95%, а в 2020 году – 98%. Однако на практике доля покрытия широкополосным Интернетом в отдельных регионах существенно ниже указанных показателей.

Таким образом, наличие указанной нормы в проекте акта может оказаться фактически ограничительной мерой, не позволяющей добросовестным природопользователям представить декларации без подключения к широкополосным каналам связи.

Данный подход не может быть поддержан и требует корректировки с учетом изложенных факторов, а также проведен мониторинг результатов подачи деклараций   
за 2016 год, в том числе в электронной форме с целью корректировки (переноса) срока вступления в силу требований о подаче деклараций в электронном виде, начиная   
с 2018 года с учетом замечания 1.

3. В соответствии с пунктом 5 Порядка при представлении декларации   
за 2016 год в бумажном виде в случае отсутствия технической возможности подачи декларации в форме электронного документа лицо, обязанное вносить плату   
за негативное воздействие на окружающую среду, вправе представить декларацию   
в соответствии с требованиями, указанными в пункте 7 Порядка.

Абзацем 1 пункта 7 Порядка устанавливается требование об обязательном представлении копии декларации в таком случае на электронном носителе, сформированной *путем использования электронных сервисов*.

Отмечаем, что исключение из указанной нормы в случае отсутствия технической возможности подачи декларации в форме электронного документа регламентировано   
в абзаце 2 пункта 7 Порядка. Таким образом, считаем необходимым уточнить формулировку пункта 5 Порядка.

Более того, в соответствии с абзацем 1 пункта 7 Порядка при годовом размере платы равном или менее 25 тысяч рублей лица, обязанные уносить плату, представляют декларацию в бумажном виде с *обязательным* представлением копии, сформированной путем использования электронных сервисов.

Учитывая нормы пункта 5 Порядка о необходимости подписания электронного документа электронной подписью, для указанных лиц представление декларации осуществляется дважды (в бумажном и электронном виде в установленной форме   
с подписями).

В связи с указанным считаем необходимым требование представления копии декларации в электронном виде исключить.

4. Статьей 16.4 Закона № 7-ФЗ на Минприроды России возложены полномочия   
по разработке порядка представления деклараций и ее форму. Возможность дифференцированного формата представляемых природопользователями деклараций   
(в письменном или электронной виде) Законом об охране не предусмотрены. Однако пунктом 5 Порядка предусматривается подача деклараций в электронном виде. Отмечаем, что полномочия по разработке формата представления декларации   
за Минприроды России Законом об охране не закреплены, как, например, в пункте 3 статьи 26 Лесного кодекса[[1]](#footnote-1).

Дополнительно отмечаем, что проектом акта не предусмотрены требования   
к структуре файла, в случае представления деклараций в электронном виде. В этой связи остаются неясными вид и версия файла, структура наименования файла (которая может быть использована для оперативной обработки представленной информации), состав и структура файла.

Минэкономразвития России отмечает необходимость разработки формата файла представления деклараций для возможности автоматической обработки или включения указанных разделов в проект акта.

5. Минэкономразвития России обращает внимание на отсутствие сроков уведомления об отказе в приеме деклараций. Учитывая риск увеличения сроков обработки деклараций в электронном виде и отсутствие сроков представления отказа   
в приеме декларации, отмечаем сопряженные риски природопользователей формально несвоевременного представления декларации в установленные сроки.

Вместе с тем отсутствие требований к государственному органу (должностному лицу) на обязательное указание причины отказа в приеме декларации способно увеличить сроки ее представления в связи с установлением такой причины   
в индивидуальном порядке после получения отказа.

В соответствии со статьей 19.7 Кодекса об административных нарушениях непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста   
до трехсот рублей, на юридических лиц − от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Так, если предположить, что 10 % от лиц, обязанных вносить плату   
за негативное воздействие на окружающую среду, получат с задержкой уведомления   
об отказе и формально не представят декларации в указанные сроки, размер административного штрафа на таких лиц составит более 228 миллионов рублей[[2]](#footnote-2).

Таким образом, считаем необходимым предусмотреть сроки уведомления   
об отказе в приеме деклараций в Порядке.

6. В соответствии с пунктом 14 Порядка должностное лицо, осуществляющее прием декларации о плате, может отказать в таком приеме. При этом указанное должностное лицо в случае, если декларация о плате представлена заявителем лично, информирует лицо, обязанное вносить плату, о том, что декларация о плате не принята с указанием причин в устной форме. Отмечаем, что при устном отказе   
в приеме декларации возникает риск расширения дискреционных полномочий должностных лиц, позволяющих отказать в приеме декларации безосновательно.

Кроме того, Порядком не предусмотрена возможность обжалования отказа   
в приеме декларации. Отсутствие порядка обжалования может привести   
к злоупотреблениям должностных лиц, что сопряжено с дополнительными расходами субъектов предпринимательской деятельности, например, в связи с несвоевременным представлением сведений в государственный орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор).

В связи с указанным считаем целесообразным предусмотреть в Порядке порядок обжалования отказа в приеме декларации, а также письменную форму такого отказа.

7. Пунктом 13 Порядка предусмотрены основания для отказа в приеме деклараций. Так, основанием для отказа является неполнота сведений, необходимых   
для представления.

В соответствии с пунктом 17 обнаружение лицом, обязанным вносить плату, неполноты сведений должен внести уточненную декларацию о плате. При этом такая уточненная декларация, представленная после истечения установленного срока подачи деклараций, не считается представленной с нарушением срока.

Отмечаем, что Порядком не предусмотрена возможность внесения изменений   
при получении отказа в приеме без штрафных санкций, несмотря на единую причину несоответствия декларации установленным требованиям.

В связи с указанным считаем целесообразным предусмотреть возможность установления сроков внесения уточненной декларации после первичного отказа   
в ее приеме без применения штрафных санкций.

8. В соответствии с абзацем 2 пункта 6 Порядка датой представления декларации   
в форме электронного документа через оператора системы электронного документооборота считается дата, зафиксированная в подтверждении даты отправки. Отмечаем, что Порядка не предусмотрены сроки подтверждения даты отправки оператором системы электронного документооборота. Вместе с тем остается непонятным, каким образом фиксируется дата представления декларации   
в таком случае, а также каким образом лица, обязанные вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, будут осведомлены о такой фиксации.

Таким образом, считаем необходимым конкретизировать сведения о дате подачи декларации.

9. В соответствии с перечислением «б» пункта 3 Порядка к заполненной декларации прилагаются реестр (перечень) объектов и *документы, подтверждающие освоение средств на осуществление природоохранных мероприятий, учитываемых   
при корректировке размера платы*.

Отмечаем, что под документами, подтверждающими освоение средств   
на осуществление природоохранных мероприятий, учитываемых при корректировке размера платы может подразумеваться как платежный документ за негативное воздействие на окружающую среду, так и документы, подтверждающие выполнение природоохранных мероприятий.

Таким образом, остается неясным, какие документы должны быть представлены вместе с декларацией.

10. В соответствии с пунктом 12 Порядка если у лица, обязанного вносить плату, на территории субъекта Российской Федерации имеется больше одного объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, то расчеты платы   
по ним включаются в *единую декларацию о плате*.

Отмечаем, что Порядком установлена *декларация* о плате, *уточненная декларация* о плате, однако не установлено понятие *единой декларации* о плате. Вместе с тем единая декларация предусмотрена налоговым законодательством. В этой связи считаем целесообразным изменить формулировку вида декларации.

11. Обращаем внимание, что согласно пункту 20 Правил разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в связи   
с проведением публичного обсуждения проекта акта и сводного отчета, составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

Отмечаем, что разработчиком не представлена информация об учете   
или причинах отклонения замечания 2 на странице 48 сводки предложений по итогам общественного обсуждения проекта акта (далее – Сводка предложений).

Кроме того, указанные разработчиком комментарии по учтенным   
замечаниям 12-14 на странице 52 Сводки предложений, фактически не устраняют рассмотренные замечания.

Вместе с тем отсутствуют причины отклонения замечаний 9, 42 сводки предложений, представленной в письме Минприроды России от 28 декабря 2016 г.   
№ 09-31/35904.

Необходимо отметить, что сводный отчет, направленный в составе прилагаемых к рассматриваемому проекту акта материалов, не содержит сведений, обязательность наличия которых установлена пунктами 15 и 15(1) Правил.

Перечисление «о» пункта 15 Правил регламентирует необходимость указания   
в сводном отчете организационно-технических, методологических, информационных   
и иных мероприятий для достижения целей и задач. Принимая во внимание информацию о количестве субъектов предпринимательской деятельности, которые должны будут подавать декларацию в электронном виде (760 231 субъект), указанную   
в пункте 6.2 сводного отчета, отмечаем необходимость проведения мероприятий   
по расширению организационно-технических ресурсов.

Обращаем внимание, что указанный факт может служить основанием   
для возврата проекта акта на доработку.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России сделан вывод о том, что:

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, обоснованы;
* в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

1. Форма лесной декларации, порядок ее заполнения и подачи, а также требования к формату лесной декларации в электронной форме утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. [↑](#footnote-ref-1)
2. В расчете на 10% лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду (76 023 субъектов), с условием наложения минимального размера административного штрафа для юридических лиц в 3 000 рублей. [↑](#footnote-ref-2)