

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ
при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования
г. Москва

«23» октября 2025 г.

№ 20

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Общественного совета при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования по итогам рассмотрения вопроса
«Реализация механизмов взимания платы за НВОС и возмещения вреда
окружающей среде: правовые коллизии и предложения по их решению»**

На заседании 23 октября 2025 года Общественным советом при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования рассмотрен и обсужден вопрос «Реализация механизмов взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей среде: правовые коллизии и предложения по их решению».

В ходе заседания участниками заседания **отмечено**, что в России всё больше предприятий начинают действовать на опережение. Проще внедрить чистые технологии, чем потом платить. Проще получить комплексное экологическое разрешение (КЭР), чем попадать под 100-кратную плату за выбросы. Кто работает честно — платит меньше. Кто игнорирует — платит больше. Всё по закону — «загрязнитель платит».

Сегодня плата за НВОС относится к «окрашенным» платежам и направляется на выявление и ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, а также на иные мероприятия по предотвращению и снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Ежегодно до 1 марта необходимо внести плату в бюджет и до 10 марта представить декларацию, в отношении правильности заполнения которой все чаще возникают вопросы у природопользователей. Плата НВОС взимается за фактическое негативное воздействие на окружающую среду. Расчёт платы производится в «Личном кабинете природопользователя» на основе данных производственного экологического контроля. Необходимо своевременно исполнять обязательства по внесению платы и представлению декларации. Это поможет избежать штрафных санкций и обеспечит выполнение природоохранных мероприятий.

В Докладе Общественного совета при Росприроднадзоре за 2024 год, подготовленном Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (<https://osrpn.ru/activity/godovye-otchety/>), представлен обзор судебной практики по административным делам с участием Росприроднадзора и его территориальных органов в 2024 году в части судебных споров по делам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, и по делам о взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду (анализ 772 судебных решений кассационной инстанции). На основе анализа Общественный совет отмечает необходимость совершенствования правоприменительной практики ведомства с целью повышения эффективности государственного экологического надзора и защиты интересов

государства в судебных спорах. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 24.06.2022, в котором также описаны судебные споры по рассматриваемым вопросам. Рекомендации Общественного совета направлены на устранение выявленных системных проблем и унификацию подходов в деятельности территориальных органов Росприроднадзора (прилагаются).

Одновременно участники заседания отметили, что Правила организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 06.12.2023 № 2323, которое вступило в силу с 1 января 2024 года. В тоже время отсутствует утвержденный Правительством Российской Федерации Порядок зачета затрат на ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, что создает правовые коллизии и препятствует эффективной реализации механизма ликвидации вреда окружающей среде.

В ходе заседания **обсуждены и другие проблемные вопросы**, связанные с реализацией механизмов взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей среде: правовые коллизии и предложения по их решению.

Так, по мнению представителей Комитета РСПП по экологии и природопользованию, в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в части вреда окружающей среде:

- противоречащие друг другу нормы по порядку возмещению вреда (статьи 77, 78);
- не установлен приоритет возмещения вреда в натуральной форме;
- в действующей редакции Федерального закона «Об охране окружающей среды» вред – это, по сути, ущерб;
- хотя возможность зачета затрат виновника на проведение восстановительных мероприятий предусматривается, однако порядок такого зачета отсутствует;
- возможно одновременное возмещение вреда в денежной форме и платы за негативное воздействие;
- вред может быть причинен при отсутствии правонарушения;
- финансовые средства, полученные в счет возмещения вреда в денежной форме за конкретное правонарушение, не расходуются на восстановление нарушенных характеристик окружающей среды в результате данного конкретного правонарушения (статья 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Предлагается:

- (1) исключить статью 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды»;
- (2) изложить статью 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в новой редакции, при установлении следующих положений:
 - приоритет возмещения вреда в натуральной форме;
 - порядок проведения восстановительных мероприятий:
 - 1) самим виновником, 2) органом власти;
 - возможность зачета затрат виновника на проведение восстановительных мероприятий;
 - вред может быть причинен только в результате правонарушения;
 - исключение одновременного возмещения вреда в денежной форме и платы за негативное воздействие за одно и то же правонарушение;

(3) предусмотреть в статье 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» порядок (организационный и финансовый) проведения мероприятий по восстановлению нарушенных характеристик окружающей среды, когда виновник возмещает вред в денежной форме и передает обязанность возмещения вреда в натуральной форме органу власти, в доходную часть которого зачислены эти средства.

В отношении платы за НВОС в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» не определена ее природа (цель взимания): налог или неналоговый сбор, не раскрывается алгоритм установления ставок платы. Это уже изначально создает критическую неопределенность в правовом регулировании платы за НВОС. Необходимо исправить эти недостатки.

По результатам состоявшегося обсуждения указанного вопроса **решили:**

1. Принять к сведению информацию о проблемных вопросах и коллизиях в части взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей среде.

2. Рекомендовать Росприроднадзору совместно с Минприроды России (при необходимости с привлечением других уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и организаций) рассмотреть представленные **проблемные вопросы и предложения** в части взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей и **рекомендации Общественного совета** по результатам анализа представленного обзора судебной практики по административным делам с участием Росприроднадзора и его территориальных органов в 2024 году, подготовить официальные ответы или разъяснения по ним и направить для сведения и учета в работе в Общественный совет при Росприроднадзоре и РСПП.

Приложение: 1. Проблемные вопросы и предложения в части взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей на 5 л.

2. Рекомендации Общественного совета по результатам анализа представленного обзора судебной практики по административным делам с участием Росприроднадзора и его территориальных органов в 2024 году на 2 л.

Председатель Общественного совета
при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования



Ю.И.Шабала

Приложение 1
к заключению Общественного совета при Росприроднадзоре

**Проблемные вопросы и предложения природопользователей
для обсуждения на Общественном совете Росприроднадзора в части
взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей среде**

1. Как осуществляется государственная поддержка деятельности по внедрению НДТ в отношении платы за НВОС, в частности, применение коэффициента 0 – за объем или массу выбросов, сбросов ЗВ в пределах технологических нормативов после внедрения НДТ на объекте НВОС (далее – K_0):

- применяется ли K_0 для выбросов, сбросов ЗВ технологически нормируемых ЗВ (в пределах технологических нормативов), если данные ЗВ одновременно являются ЗВ 1,2 классов опасности? **Предложение:** В Правилах исчисления и взимания платы за НВОС предусмотреть четкие положения по применению K_0 в отношении технологически нормируемых ЗВ (в пределах технологических нормативов), которые одновременно являются ЗВ 1,2 класса опасности.

- применяется ли K_0 при соответствии (внедрении) НДТ по выбросам ЗВ, если для достижения НДТ по сбросам реализуется ППЭЭ? **Предложение:** В Правилах исчисления и взимания платы за НВОС рассмотреть возможность применения мер государственной поддержки предприятий (K_0), которые соответствуют НДТ на ОТН по одному из видов воздействия на ОС (составной части объекта НВОС) или отдельных ОТН. Согласно №7-ФЗ внедрением НДТ признается ограниченный процесс, который в т.ч. предусматривает применение технологий, описанных в ИТС НДТ и (или) показатели воздействия на ОС которых не должны превышать установленные технологические показатели НДТ.

- применяется ли K_0 при соответствии (внедрении) НДТ на отдельном объекте технологического нормирования (ОТН), если для достижения технологических нормативов на иных ОТН реализуется ППЭЭ? **Предложение:** В Правилах исчисления и взимания платы за НВОС предусмотреть четкие положения по применению K_0 в отношении отдельных ОТН объекта НВОС, на котором устанавливаются индивидуальные технологические показатели, технологические нормативы, поэтому их соблюдение свидетельствует о внедрении НДТ. Считаю целесообразным распространение K_0 на отдельные ОТН.

2. Почему, по мнению госорганов, целесообразно вносить плату за ненормируемые в КЭР ЗВ, если в нормативных правовых актах такая обязанность не предусмотрена? В частности, из проекта Правил исчисления и взимания платы за НВОС положения по расчету платы за НВОС за ненормируемые в КЭР ЗВ были исключены? **Предложение:** Установить четкие требования в НПА в отношении платы за ненормируемые в КЭР ЗВ.

3. Природопользователь имеет право в течение 3-х лет скорректировать представленную Декларацию о плате за негативное воздействие на окружающую среду. Росприроднадзор в течение 11 месяцев осуществляет ее проверку. В этой связи, при наличии не снятых замечаний и повторных/новых замечаний, срок

утверждения/принятия Декларации может составить 5-6 лет. Может ли Росприроднадзор при рассмотрении Декларации выставлять в Требовании новые замечания, которые не были отражены в первичном Требовании?

4. При заполнении Декларации должностным лицом может быть допущена техническая ошибка по причине того, что в столбцах 10,11,12 программой ЛКП автоматически подтягиваются коэффициенты «1,25,100», не влияющие на фактический расчет платы. При отсутствии необходимости наличия временно разрешенных выбросов может автоматический «подтянуться» иной коэффициент, например, «25». Является ли это нарушением или возможна корректировка без привлечения лица к ответственности?

5. В какой момент данные Декларации должны соответствовать фактическим данным ПЭК, учитывая сроки сдачи Декларации и сроки сдачи ПЭК?

6. Просим поделится контактами уполномоченных представителей Росприроднадзора, с которыми представители природопользователя могут проконсультироваться по вопросам взимания платы за НВОС и возмещение вреда.

7. Какой должен применяться коэффициент «0,3» или «1» при размещении отходов производства и потребления, образовавшихся на собственном полигоне ПиКО, учитывая, что данный полигон является частью объекта НВОС 1 категории, имеющем общий КЭР?

8. Как отреагировать на предостережение РПН, которое гласит о том, что, поскольку IV категория исключена из реестра объектов НВОС, необходимо подать декларацию и осуществить плату за НВОС? Организация имела свидетельство о постановке IV категории. Считаем, что исключение из государственного реестра объектов НВОС IV категории не означает аннулирование имеющегося подтверждения отнесения к IV категории.

9. В целях зачета сумм излишне уплаченной (взысканной) платы хозяйствующему субъекту необходимо подать в территориальный орган Росприроднадзора заявление о зачете сумм излишне уплаченной (взысканной) платы, указав в данном заявлении виды негативного воздействия на окружающую среду (коды бюджетной классификации) и коды Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований, в отношении которых необходимо произвести зачет. Какой перечень документов и материалов необходимо приложить к заявлению? Может ли Росприроднадзор запросить дополнительные материалы или исследования?

Согласно пункту 11 статьи 16.3 Закона № 7-ФЗ из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной платы за негативное воздействие на окружающую среду. Затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду в целях настоящей статьи признаются документально подтвержденные расходы на финансирование мероприятий. Имеется ли рекомендуемый или типовой перечень документации, подтверждающий расходы на реализацию мероприятий по снижению НВОС? Возможно ли учесть в будущих периодах значительные затраты на реализацию природоохранных мероприятий при незначительных платежах за НВОС?

10. Просим подтвердить возможность применения коэффициента «0» для веществ, установленных в КЭР (веществ 1-2 класс опасности и «маркерных» веществ)? Возможно ли применение коэффициента «0» в отношении веществ, не указанных в КЭР, но учтенных в НДС/НДС, при наличии подтверждения ПЭК об их фактическом отсутствии?

11. Правильно ли применять коэффициент «25» при исчислении платы на период реализации ППЭЭ только в отношении ЗВ, установленных в КЭР? Или нужно учитывать данный коэффициент «25» также и в отношении веществ, установленных в НДС и НДС?

12. Просим выбрать правильный вариант решения вопроса в части платы за маркерные вещества в пределах тех.нормативов (на примере выбросов). Вопрос относится только к массе выброса (или части выброса), которая не превышает установленный в КЭР тех.норматив на данный ИЗАВ. (При этом, если для источника установлен ВРВ (есть ППЭЭ), то плата за массу выброса от ТН до ВРВ с коэффициентом 25. В случае превышения выброса над ВРВ, плата с коэффициентом 100.)

- Не платим (коэффициент =0) (учитывая п. 5 ст. 16.3 закона 7-ФЗ и описание коэффициента Кнд в ПП 881 (п. 27)?

- Будем платить за все маркерные в пределах ТН с коэффициентом = 1?

- Если по всем маркерным веществам данного ОТН выброс в пределах ТН и по данному ОТН нет ППЭЭ, то платить не будем (коэффициент = 0)? Если для данного ОТН есть ППЭЭ или за отчетный период выявлено превышение ТН по какому-нибудь ИЗАВ, то по всем ИЗАВ данного ОТН платим за маркерные вещества в пределах ТН с коэффициентом =1 (свыше ТН 25/100)? (при наличии нескольких ОТН (объектов технологического нормирования), каждый ОТН анализируется отдельно в целях определения факта "внедрения НДТ" для использования $K = 0$).

- Если по всем ОТН объекта выброс в пределах ТН и по объекту в целом нет ППЭЭ, то платить не будем (коэффициент = 0)? Если у объекта есть ППЭЭ или за отчетный период выявлено превышение ТН по какому-нибудь ИЗАВ, то по всем ИЗАВ всех ОТН объекта платим за маркерные вещества в пределах ТН с коэффициентом =1 (свыше ТН 25/100)? (вариант Минприроды, выраженный в протоколе совещания от 14.08.2024 № 02-16/388-пр. $K=0$ может применяться только «после полного внедрения НДТ», которое подтверждается соответствием всех ЗВ тех.нормативам и отсутствием необходимости выполнения мероприятий по снижению).

13. Просим выбрать правильный вариант решения вопроса в части платы за ненормируемые в КЭР вещества (не маркерные, не 1-2 класс) (на примере выбросов):

- Не платим, и не показываем в декларации о плате? (Исходя из положений п. 4 ст. 16.2 закона 7-ФЗ и отсутствия правил (формул, коэффициентов) в ПП 881. При этом форма декларации о плате не предполагает внесение данных о выбросах, если плата за них не рассчитывается (аналогично не вносятся вещества не из перечня 2909-р).

- Не платим, показываем выброс в декларации о плате (например указываем ставку платы = 0 или коэффициент Кнд = 0)? (Возможный вариант с учетом разъяснений Минприроды (12.2024), что "нулевые" декларации надо подавать с указанием нулевой платежной базы).

- Будем платить за все вещества со ставками платы с коэффициентом = 1, при любой массе фактического выброса за год? В декларации о плате установленный выброс (НДВ) указываем равным фактическому выбросу. При этом в отчет ПЭК не вносим или вносим данные по каждому такому веществу и ИЗАВ? (Вариант основан на многочисленных письмах Росприроднадзора о «целесообразности» платы за выбросы ненормируемых веществ с использованием формулы п. 27 ПП 881 (как выброс в пределах нормативов).

- Будем платить за все вещества со ставками платы с коэффициентом = 1, если фактический выброс в пределах данных инвентаризации (и реестра ОНВ)? В декларации о плате установленный выброс (НДВ) указываем равным выбросу из инвентаризации (реестра ОНВ). За выбросы выше инвентаризационных будем платить с повышающим коэффициентом (100). При этом, в отчет ПЭК не вносим или вносим данные по каждому такому веществу и ИЗАВ? (Возможный вариант выбора при решении «платить». Объем выбросов, указанный в инвентаризации, также указан в данных об объекте в реестре. Именно эти данные являлись исходными для проведения расчетов рассеивания, для получения СЭЗ. И значит именно эти цифры можно считать проверенными, что они не приводят к нарушению гигиенических нормативов в жилой зоне.

14. Просим выбрать правильный вариант решения вопроса в части платы за показатель сухого остатка в сбросах (согласованные общие свойства в проекте НДС под таблицей нормативов) (Сухой остаток по приказу 1118 входит в бланк расчета норматива в общих свойствах, не является загрязняющим веществом. ПДК для каких-либо природных вод не установлена (на настоящее время). При этом сухой остаток входит в перечень 2909-р и для него установлены ставки платы.):

- Не применимо (нет сброса)?

- Не применимо (не указывали в проекте НДС сухой остаток)?

- "Сухой остаток был в проекте НДС в общих свойствах, но т.к. его нет в КЭР, то платить не будем?

- "Будем платить за сухой остаток по фактическим данным контроля с коэффициентом =1 при любой концентрации в стоке?

- "Будем платить за сухой остаток по фактическим данным контроля с коэффициентом =1, если концентрация ниже 1000 мг/л. Если концентрация выше 1000 мг/л будем платить с повышающим коэффициентом (100)?

15. Просим выбрать правильный вариант решения вопроса в части оформления Декларации о плате за размещение вскрыши:

- В техпроектах не указано использование вскрыши по ст. 23.5 закона о недрах, вся вскрыша по проекту подлежит размещению, изначально учитывается в полном объеме во всех документах (ЖДО, статистика) как отходы производства и соответственно плата за размещение будет показана в декларации в разделе по отходам?

- В техпроектах указано частичное использование вскрыши по ст. 23.5 закона о недрах. Та часть, которая запланирована на размещение, будет отражена в декларации в разделе по отходам. А в новый раздел для вскрыши будем показывать только ту вскрышу, которую признали отходом из-за "неполного объема использования"?

- Независимо от данных техпроекта, плату за размещение вскрыши показываем в декларации в новом разделе: и для объемов, которые изначально учитывались как

отходы (использование не запланировано, если такие объемы есть), и для объемов, которые признали отходом из-за «неполного объема использования» (если использование было запланировано в техпроекте)?

16. Просьба направить для использования в работе природопользователей имеющиеся актуальные разъяснения (реквизиты писем) Минприроды России и Росприроднадзора по вопросам взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей среде.

17. Закон №7-ФЗ не содержит правила для возврата или зачета излишне взысканной платы за НВОС. Отсутствие порядка возврата или зачета излишне взысканных сумм платы за НВОС приводит к обязательной судебной защите своих прав хозяйствующими субъектами, т.к. досудебного урегулирования такого спора невозможно. Планируется ли подготовить соответствующие изменения в законодательство?

18. Имеется ли в распоряжении Росприроднадзора/Минприроды России публичный обзор судебной практики по вопросам взимания платы за НВОС и возмещения вреда окружающей среде, который может использоваться природопользователями для правильности расчета и взимания платы за НВОС и возмещения вреда? Можно ли его опубликовать? В Докладе Общественного совета при Росприроднадзоре за 2024 год, подготовленном Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (<https://osrpn.ru/activity/godovye-otchety/>), представлен обзор судебной практики по административным делам с участием Росприроднадзора и его территориальных органов в 2024 году в части судебных споров по делам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, и по делам о взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Приложение 2
к заключению Общественного совета при Росприроднадзоре

**Рекомендации Общественного совета по результатам анализа
представленного обзора судебной практики по административным делам с
участием Росприроднадзора и его территориальных органов в 2024 году**

1) Следует разработать единые методические рекомендации по взысканию вреда окружающей среде в судебном порядке, включающие:

- алгоритмы установления причинно-следственной связи между деятельностью хозяйствующего субъекта и причиненным вредом;

- стандартизированные процедуры фиксации доказательств причинения вреда и его размера в зависимости от вида загрязнения;

- рекомендации о необходимых лабораторных исследованиях для целей доказательства вреда, определения его размера в зависимости от вида загрязнения; допустимые случаи фиксации причинения вреда и его размера для целей взыскания без привлечения специалистов ФГБУ «ЦЛАТИ», отбора проб и их анализа;

- перечень случаев, в которых для установления площади загрязнения необходимо проведение маркшейдерских работ и допустимые случаи определения площади загрязнения инспектором самостоятельно;

- рекомендации по видеофиксации отбора проб (образцов), даже если такое контрольное действие проводится в рамках КНМ без взаимодействия с контролируемым лицом;

- рекомендации по взысканию вреда в случаях проведения мероприятий по устранению вреда, выполненных причинителем вреда за счет собственных средств, в том числе критерии оценки достаточности мероприятий по устранению вреда;

- ориентировать территориальные органы Росприроднадзора не инициировать судебные разбирательства по взысканию вреда, причиненного окружающей среде, в случае если ущерб является малозначительным.

2) Рассмотреть вопрос о внедрении внутреннего контроля качества расчетов размера вреда, предусматривающий:

- проверку корректности применяемых коэффициентов и методик;

- экспертную оценку расчетов до направления исковых заявлений в суд;

- создание автоматизированных систем проверки расчетов для минимизации человеческого фактора.

3) Унифицировать подходы к взысканию вреда с муниципальных образований при выявлении несанкционированных свалок с учетом позиции Конституционного Суда РФ (постановление от 30.05.2023 № 27-П), в том числе сформулировать рекомендации к участию в делах представителей Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для солидарного взыскания вреда.

4) Регламентировать порядок учета затрат на природоохранные мероприятия при исчислении платы за НВОС:

- установить четкие критерии отнесения затрат к природоохранным мероприятиям;
- разработать механизм оценки эффективности проведенных мероприятий;
- исключить преждевременные требования о достижении экологического эффекта.

5) Установить единые ведомственные требования к оформлению и содержанию предписаний с учетом изменений Федерального закона от 28.12.2024 № 540-ФЗ.

6) Разъяснить территориальным органам, что ходатайства о продлении срока исполнения предписаний следует рассматривать по существу, даже если они поданы с нарушением сроков, указанных в чч. 4 и 5 ст. 40 закона № 248-ФЗ, так как такие сроки установлены для обжалования решений КНО, а не для рассмотрения ходатайств об отсрочке исполнения предписания. При этом ходатайства должны быть поданы в любом случае до истечения срока исполнения предписания.

7) Четко разграничить случаи объявления предостережений и выдачи предписаний.

8) Принять общеорганизационные меры по совершенствованию судебно-претензионной работы:

- создать единый информационный ресурс анализа и учета судебной практики с библиотекой типовых процессуальных документов (образцами исковых заявлений, досудебных требований, типовых возражений) и регулярно обновляемыми сборниками судебной практики по ключевым категориям дел;

- проводить регулярные семинары для сотрудников Росприроднадзора по вопросам доказывания и представительства в судах.

Реализация предложенных рекомендаций позволит улучшить качество работы Росприроднадзора, снизить количество судебных споров, обеспечить единообразный подход к применению экологического законодательства и, как следствие, повысить эффективность защиты окружающей среды.