

## УТИЛИЗАЦИОННЫЙ СБОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2015 Бакаева Ольга Юрьевна

доктор юридических наук, профессор

© 2015 Устинова Анастасия Васильевна

Саратовская государственная юридическая академия

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: bakaeva22@yandex.ru, ustanova-104@mail.ru

Рассмотрены сущность и основные характерные черты утилизационного сбора, уплачиваемого на территории Российской Федерации. Выявлены признаки, функции, цель взимания и порядок уплаты утилизационного сбора. Обозначены проблемы: приоритет для государства фискальной и регулирующей функции над целью взимания сбора - обеспечение экологической безопасности; разработка и реализация утилизационной программы в России.

*Ключевые слова:* утилизационный сбор, фискальная и регулирующая функции, транспортные средства, экологическая безопасность.

Проведенная в 2010-2011 гг. правительственная программа по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию<sup>1</sup> выявила ряд проблем в сфере уничтожения отслуживших свой срок транспортных средств. Обновление автопарка, постоянное увеличение его численности стали создавать реальную угрозу окружающей среде, оцениваемую в 85 млрд руб<sup>2</sup>.

23 августа 2012 г. Российская Федерация, став членом Всемирной торговой организации и получив ряд преимуществ во внешней торговле, взяла на себя обязательства по либерализации таможенного тарифа, в том числе и в отношении легковых автомобилей. Россия обязалась снизить ставки таможенных пошлин на импортируемые автомобили, но одновременно установила другой обязательный платеж.

В целях обеспечения экологической безопасности, в том числе защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия колесных транспортных средств (шасси), на территории страны с 1 сентября 2012 г. был введен утилизационный сбор<sup>3</sup>. Фактически он являлся мерой поддержки отечественного автопрома и был призван компенсировать трудоемкость самой утилизации, ее стоимость, а также наносимый автомобилем экологический вред. Российские автопроизводители, взявшие на себя гарантийные обязательства обеспечить безопасную утилизацию выпускаемых автомобилей, были освобождены от уплаты этого сбора.

Представители Евросоюза сочли данную меру дискриминационной по отношению к импорту автомобилей и обратились в орган по разрешению споров ВТО<sup>4</sup>. После этого в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” были внесены изменения, уравнившие отечественных и иностранных производителей транспортных средств. Так, утилизационный сбор стал распространяться на транспортные средства, ввозимые из Белоруссии и Казахстана, на равных условиях с российскими автопроизводителями и импортерами из третьих стран, а также на транспортные средства, помещенные в Калининградской области под таможенную процедуру свободной таможенной зоны.

Таким образом, попытка поддержать отечественную автомобильную промышленность с помощью введения утилизационного сбора оказалась неудачной. По мнению экспертов, чтобы создать мощный утилизационный комплекс, необходимо инвестировать ежегодно на протяжении 5 лет по 150 млрд руб.<sup>5</sup>

В настоящее время плательщиками утилизационного сбора признаются лица, которые:

- осуществляют ввоз транспортных средств (шасси) в Российскую Федерацию;
- осуществляют производство, изготовление транспортных средств (шасси) на территории РФ;
- приобрели транспортные средства (шасси) на территории РФ у лиц, не уплачивающих утилизационный сбор, или у лиц, не уплативших в нарушение установленного порядка этот сбор.

Транспортная организация становится плательщиком утилизационного сбора в случае:

- ввоза транспортного средства в Российскую Федерацию;

- приобретения транспортных средств на территории РФ у лиц, освобожденных от уплаты сбора, или у лиц, не уплативших сбор в нарушение установленного порядка. Следует учитывать, что обязанность по уплате утилизационного сбора не возникает, если паспорт транспортного средства выдан до 1 сентября 2012 г.

В большинстве случаев при приобретении автомобиля в России физическому лицу не требуется уплачивать утилизационный сбор самостоятельно. Его плательщиками, как правило, являются импортеры автомобилей в РФ либо российские автопроизводители.

Подтверждением уплаты утилизационного сбора при приобретении нового автомобиля в автосалоне служит проставление соответствующей отметки в паспорте транспортного средства. Следовательно, для конечных приобретателей автомобилей на территории РФ обычно исключается необходимость личной уплаты утилизационного сбора.

Самостоятельно утилизационный сбор придется заплатить:

- при приобретении транспортного средства за границей и ввозе его на территорию РФ;

- при приобретении транспортного средства у лиц, освобожденных от уплаты утилизационного сбора (участники госпрограммы по переселению, граждане, признанные в установленном порядке беженцами или вынужденными переселенцами, дипломатические представительства, консульские учреждения, международные организации, а также их сотрудники и члены их семей);

- при приобретении транспортного средства у лиц, которые должны были заплатить утилизационный сбор, но не сделали этого.

Законодатель предусмотрел административный барьер как средство обеспечения обязанности по уплате утилизационного сбора. Так, неуплата утилизационного сбора плательщиком повлечет за собой невыдачу паспорта транспортного средства, что делает невозможным постановку транспортного средства на учет в специализированные органы и использование его собственником (владельцем) по назначению в дальнейшем<sup>6</sup>.

Органы ГИБДД могут отказать в постановке на учет транспортного средства, если в отно-

шении него должен был быть уплачен утилизационный сбор, но это не было сделано. В данной связи при покупке автомобиля рекомендуется обращать внимание на графу "Особые отметки" в паспорте транспортного средства, выданном после 31 августа 2012 г. Если он выдан до 1 сентября 2012 г., то отметки об утилизационном сборе может и не быть. Такой паспорт транспортного средства действителен и без уплаты утилизационного сбора.

Согласно п. 5 ст. 24.1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" при установлении размера утилизационного сбора учитываются год выпуска транспортного средства (шасси), его масса, а также другие физические характеристики, оказывающие влияние на затраты в связи с осуществлением деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты таким транспортным средством (шасси) своих потребительских свойств.

Исчерпывающая информация о том, каким образом должен быть определен размер утилизационного сбора, приведена в постановлении Правительства РФ<sup>7</sup>.

Утилизационный сбор уплачивается плательщиком в валюте РФ отдельными расчетными (платежными) документами по соответствующему КБК на счет органа Федерального казначейства. Уплата также может осуществляться с зачетом излишне уплаченного (взысканного) утилизационного сбора. При этом зачет его в счет иных платежей нельзя.

Следовательно, услуга по утилизации происходит не сразу после оплаты сбора, а может и вовсе не понадобиться. После уплаты сбора лицо в любой момент может потребовать ее исполнения, даже при покупке автомобиля у транспортной компании, поскольку стоимость данной услуги включается в цену приобретенного им автомобиля. Например, в дальнейшем любой собственник транспортного средства сможет осуществить действия по уничтожению автомобиля, если в его техническом паспорте стоит соответствующая отметка.

Правом взимания, исчисления и уплаты утилизационного сбора наделены Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба. На транспортные средства, в отношении которых в соответствии с п. 6 ст. 24.1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" утилизационный сбор не уплачивается, лица,

ввозящие их в РФ, представляют в таможенный орган документы, подтверждающие наличие оснований для неуплаты утилизационного сбора и их копии. После проверки документов таможенный орган проставляет на бланке паспорта отметку об основании неуплаты сбора.

Так, плательщик утилизационного сбора обязан предоставить в таможенный орган следующие документы: заполненный и подписанный плательщиком расчет утилизационного сбора по установленной форме, копию одобрения типа транспортного средства, копию свидетельства о безопасности конструкции транспортного средства и (или) копии заключений экспертиз, а также копии товаросопроводительных документов (при наличии) и платежные документы об уплате утилизационного сбора.

Федеральная налоговая служба взимает утилизационный сбор у двух категорий плательщиков. К первой категории относятся производители транспортных средств на территории РФ. Ко второй - лица, приобретающие транспортные средства на территории РФ у неплательщиков сбора (тех, кто не уплачивает данный сбор в силу закона, либо у тех, кто не уплатил сбор в нарушение установленного порядка).

Законодательством предусмотрены и изъятия из общего правила, выражающиеся в освобождении от уплаты данного вида платежа.

Утилизационный сбор не уплачивается в отношении транспортных средств (шасси) в определенных законодательством случаях. Во-первых, если их ввоз в Российскую Федерацию осуществляется в качестве личного имущества физическими лицами, являющимися участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, либо признанными в установленном порядке беженцами или вынужденными переселенцами<sup>8</sup>.

Во-вторых, если транспортные средства ввозятся в Российскую Федерацию и принадлежат дипломатическим представительствам или консульским учреждениям, международным организациям, пользующимся привилегиями и иммунитетами в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также сотрудникам таких представительств, учреждений, организаций и членам их семей.

Указанная льгота также распространяется на транспортные средства (шасси), с года выпуска

которых прошло тридцать и более лет, не предназначенные для коммерческих перевозок пассажиров и грузов, имеющие оригинальный двигатель, кузов и (при наличии) раму, сохраненные или отреставрированные до оригинального состояния. Их виды и категории определяются Правительством Российской Федерации<sup>9</sup>.

Таким образом, утилизационный сбор в соответствии со ст. 24.1 Федерального закона “Об отходах производства и потребления” подлежит уплате за каждое колесное транспортное средство (шасси), ввозимое в Российскую Федерацию или произведенное, изготовленное в Российской Федерации (за некоторым исключением). Этой нормой определены и цели его введения: обеспечение экологической безопасности, в том числе защита здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации колесных транспортных средств (шасси).

Данная статья включена в гл. V Закона “Экономическое регулирование в области обращения с отходами”, раскрывающую основные принципы и методы экономического воздействия на хозяйствующих субъектов в данной сфере. Очевидно, что утилизационный сбор относится к числу природоресурсных платежей, а его основной функцией в науке считается регулирующая функция<sup>10</sup>.

Однако, помимо нее, утилизационному сбору присуща и фискальная функция. Она обеспечивается правовой конструкцией самого сбора, без уплаты которого лицо, осуществляющее ввоз транспортного средства на территорию Российской Федерации, или производитель (изготовитель) транспортного средства не смогут получить паспорт транспортного средства.

В соответствии со ст. 51 Бюджетного кодекса РФ<sup>11</sup> утилизационный сбор относится к неналоговым доходам федерального бюджета, а доходы от его уплаты учитываются в составе названных доходов по нормативу 100 %.

Собственно понятие сбора закреплено в ст. 8 Налогового кодекса РФ (далее - НК РФ)<sup>12</sup>. Это обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осу-

ществом в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

Правовая природа сбора выражается в его неналоговом характере, который раскрывается нижеперечисленными признаками.

1. Индивидуальная возмездность. Обязанность совершения юридически значимых действий возникает по факту оплаты сбора.

2. Компенсационный характер. Цель налога - покрытие совокупных расходов публичной власти. Согласно НК РФ налог уплачивается для финансирования деятельности государства. Цель сбора - компенсировать дополнительные издержки государства на оказание платных индивидуально-конкретных услуг публично-правового характера.

3. Нерегулярный характер. Уплата налога предполагает определенную регулярность, периодичность, систематичность. Сборы носят разовый характер, уплачиваются в строго определенных ситуациях.

4. Соразмерность масштабам оказываемых публичных услуг. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщиков к уплате налогов (процент от суммы). Размер сбора должен быть для всех плательщиков одинаков, в отношении них государством совершаются одинаковые действия (фиксированная сумма).

5. Отсутствие штрафных санкций. Неуплата налога влечет принудительное изъятие, недоимки и пени, привлечение к налоговой ответственности. При неуплате сбора государство отказывает плательщику в совершении юридически значимых действий, без применения каких-либо санкций.

Одним из важнейших признаков, свидетельствующих о неналоговом характере сборов, является их целевое назначение, поскольку сбор уплачивается не для покрытия совокупных расходов публичной власти, а в целях компенсации общих издержек государства, возникающих в результате оказания плательщиками сборов дополнительных юридически значимых индивидуально-конкретных услуг публично-правового характера. По мнению С.Г. Пепеляева, "цель взимания пошлины или сбора (пошлинный принцип) состоит лишь в покрытии без убытка, но и без чистого дохода издержек учреждения, в связи с деятельностью которого взимается пошлина"<sup>13</sup>.

Так, доходы от утилизационного сбора зачисляются в федеральный бюджет и служат базой для последующего расходования средств федерального бюджета на компенсацию затрат, возникающих в результате утилизации автотранспортных средств. Сформулированной законодателем целью взимания утилизационного сбора является обеспечение экологической безопасности.

Собственно экологическая безопасность - это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий (ст. 1 Федерального закона "Об охране окружающей среды")<sup>14</sup>.

Вместе с тем нельзя не согласиться с позицией Е.А. Белокрыловой, признающей, что экологическая безопасность представляет собой систему правовых, социально-экономических и технологических мер, направленных на создание условий сохранения окружающей природной среды и повышения уровня ее качества, безопасных условий производства и обеспечения здоровья населения<sup>15</sup>. Действительно, экологическая безопасность представляет не только систему правовых, но и связанных с ними иных комплексных мер. Только их совокупность позволит создать соответствующие гарантии реализации права человека на благоприятную окружающую среду и других экологических прав.

Законодатель полагает, что экологическая безопасность обращения с транспортными средствами будет достигнута в случае, если транспортное средство (шасси), в отношении которого уплачен утилизационный сбор, утратит свои потребительские свойства, а собственник такого транспортного средства должен будет передать его организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по обращению с отходами. Понятие утраты транспортным средством потребительских свойств законодателем не разъясняется, и на практике требует детальной регламентации.

Организация либо индивидуальный предприниматель, в свою очередь, должны принять транспортное средство безвозмездно. При этом затраты организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, должны быть компенсированы за счет средств федерального бюджета

в размерах и в порядке, которые установлены Правительством РФ в соответствии с бюджетным законодательством.

Законодательством предусмотрена обязанность уплачивать утилизационный сбор в установленных случаях, обязанность собственника (владельца) транспортного средства передать транспортное средство (шасси), утратившее свои потребительские свойства специализированным организациям, а также обязанность органов государственной власти осуществить компенсацию затрат специализированным организациям. В то же время обязанность владельца транспортного средства, утратившего потребительские свойства, передать его специализированной организации сформулирована законодателем недостаточно, также не определен ни порядок передачи транспортного средства специализированным организациям, ни последствия неисполнения такой обязанности.

Остается неразработанным и порядок исполнения уполномоченными органами государственной власти принятой на себя обязанности по компенсации затрат организациям и индивидуальным предпринимателям в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами потребительских свойств.

Таким образом, утилизационным сбором признается обязательный платеж неналогового характера, взимаемый с организаций и физических лиц за каждое колесное или транспортное средство (шасси), ввозимое на территорию страны, произведенное либо изготовленное в ней (за некоторым исключением), уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами действий по использованию ресурсов, не находящихся прямого применения, вторичных ресурсов, отходов производства и потребления в целях обеспечения экологической безопасности.

В заключение следует отметить, что для реализации цели утилизационного сбора - обеспечения экологической безопасности - законодатель использовал не все правовые средства. Следовательно, регулирующая цель введения утилизационного сбора носит во многом декларативный характер. Отсутствие до настоящего времени порядка компенсации затрат специализированным

организациям и собственно создание таких организаций, основным видом деятельности которых будет выступать утилизация, служат барьером для надлежащего обеспечения экологической безопасности. Очевидно, что в современных условиях для государства более важно выполнение фискальной функции, благодаря реализации которой в доход федерального бюджета государства поступают денежные средства.

Разработка и реализация в Российской Федерации утилизационной программы позволят обеспечить формирование и развитие эффективного правового механизма для устранения угрозы экологической безопасности.

<sup>1</sup> О стимулировании приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств : постановление Правительства РФ от 31 дек. 2009 г. № 1194 : [вместе с “Правилами предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий на возмещение потерь в доходах торговых организаций при продаже новых автотранспортных средств российского производства со скидкой физическим лицам, сдавшим вышедшее из эксплуатации автотранспортное средство на утилизацию”] : [с изм. от 26 апр. 2012 г.] // Собр. законодательства РФ. 2010. № 3. Ст. 319; 2012. № 19. Ст. 2425.

<sup>2</sup> О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году : государственный доклад Минприроды России // Государственное управление ресурсами. 2013. № 1-2. С. 9.

<sup>3</sup> Об отходах производства и потребления : федер. закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ : [изм., включая от 29 июня 2015 г.] // Собр. законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2015. № 27. Ст. 3994.

<sup>4</sup> Российская газета. 2013. 10 окт.

<sup>5</sup> Там же. 2014. 27 марта.

<sup>6</sup> Об утверждении Положения о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств : приказ МВД России № 496, Минпромэнерго России № 192, Минэкономразвития России № 134 от 23 июня 2005 г. : [изм., включая от 17 нояб. 2014 г.] // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 32.

<sup>7</sup> Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств и шасси и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26 дек. 2013 г. № 1291 : [вместе с “Правилами взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств и шасси, а также возврата и зачета излишне уплаченных или из-

лишне взысканных сумм этого сбора”]: [изм. от 2 апр. 2014 г.] // Собр. законодательства РФ. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 115; 2014. № 14. Ст. 1646.

<sup>8</sup> О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 : [вместе с “Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом”]: [изм. от 19 дек. 2014 г.] // Собр. законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820; 2014. № 51. Ст. 7417.

<sup>9</sup> Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств и шасси и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26 дек. 2013 г. № 1291: [(ред. от 2 апр. 2014 г.).

<sup>10</sup> О плате за негативное воздействие на окружающую среду, ее месте в системе природоресурсных платежей и правовом механизме взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду см., напр.:

*Евдокимов П.В.* Правовые основы экологической функции налогообложения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 30.

<sup>11</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : [изм. от 13 июля 2015 г. № 25-ФЗ] // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2015. № 10. Ст. 1395.

<sup>12</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ : [изм. от 8 июня 2015 г. № 150-ФЗ] // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2015. № 24. Ст. 3377.

<sup>13</sup> Налоговое право : учеб. для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. Москва, 2015. С. 38.

<sup>14</sup> Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ : [изм. и доп., включая от 13 июля 2015 г.] // Собр. законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4359.

<sup>15</sup> *Белокрылова Е.А.* Правовое обеспечение экологической безопасности : учеб. пособие. Ростов-на-Дону, 2014. С. 23.

*Поступила в редакцию 03.06.2015 г.*