

Секция «8. Проблемы правового регулирования в сфере финансов»

Плата за негативное воздействие на окружающую среду: проблемы и перспективы

Яковлев А.Б.¹, Кузовлева А.В.²

*1 - Финансовый университет при Правительстве РФ, Юридический факультет, 2 -
, , Москва, Россия
E-mail: www.yakovlev@mail.ru*

Научный руководитель

к. ю. н. Меркушова Олеся Валерьевна

ПЛАТА ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Яковлев А.Б., Кузовлева А.В.

Финансовый университет при Правительстве РФ

г. Москва

Научный руководитель: к.ю.н. Меркушова О.В.

В настоящее время человечество всё чаще стало задумываться о вреде, который оно наносит окружающей среде и, главное, о последствиях этого вреда как для нынешнего, так и для будущих поколений. Появилась необходимость формирования новой концепции развития, которая могла бы противостоять глобальному экологическому кризису. На сегодняшний день таковой является концепция устойчивого развития, основные положения которой были сформулированы на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 году, и Всемирном саммите по устойчивому развитию (Рио +10), проведенном в 2002 году в Йоханнесбурге.

Одним из основных принципов, основанных на концепции устойчивого развития, является принцип «загрязнитель платит». В России он нашел отражение в плате за негативное воздействие на окружающую среду, статус которой, однако, до сих пор не определен.

Законодатель в статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает, что негативное воздействие на окружающую среду является платным.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 N632 предусматривает взимание платы за такие виды негативного воздействия на окружающую среду как: выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников; сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты; размещение отходов; другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.).

Устанавливается два вида основных нормативов платы: за выбросы различного рода загрязняющих веществ, сбросы отходов, иных видов вредного воздействия на окружающую среду в пределах установленных нормативов; за выбросы вредных веществ, сбросы отходов, в пределах установленных лимитов.

Следует обратить внимание на тот факт, что Постановление Правительства N632 в 2002 году по иску ОАО "Кольская Горно - Металлургическая Компания" было признано Верховным Судом Российской Федерации, в решении № ГКПИ2002-178 незаконным.

Верховный Суд указал, что плата за загрязнение окружающей природной среды по своей правовой природе обладает всеми признаками налога, перечисленными в статье 8 Налогового кодекса (обязательна, индивидуально безвозмездна, представляет собой отчуждение денежных средств плательщика для финансирования государства). Также Верховный Суд установил, что, поскольку данный платеж обладает всеми признаками налога, то установление его существенных элементов не законодателем, а Правительством есть прямое нарушение статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации.

Примечательна позиция Конституционного Суда, обозначенная им в Определении от 10.12.2002 N284-О, где указывается, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду не обладают рядом признаков, которые присущи налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле и, следовательно, не включаются в систему налогов. Плата за негативное воздействие на окружающую среду определяется здесь как фискальный сбор индивидуально – возмездного характера, являющийся компенсацией за причиненный хозяйствующим субъектом вред окружающей среде. Также Конституционный Суд признал не противоречащим Конституции Российской Федерации Постановление Правительства N632, согласно которому ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются Правительством Российской Федерации.

Данное Определение Конституционного Суда вызвало немало споров среди представителей юридической науки. В частности, С.Г. Пепеляев считает, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду все же следует относить к налогам. Кроме того, особое мнение применительно к данному Определению представил судья Конституционного Суда Г.А. Гаджиев, который отметил, что установление ставки за подобные платежи должно находиться исключительно в компетенции законодателя.

В 2009 году Конституционный Суд признал несоответствующим Конституции Российской Федерации подпункт «б» пункта 4 Постановления Правительства N632. Данная норма предоставляла органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право по согласованию с территориальными органами Министерства экологии и природных ресурсов и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора освобождать от платы за загрязнение окружающей природной среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов. Конституционный Суд указал, что освобождение отдельных хозяйствующих субъектов от экологических платежей противоречит принципу всеобщности конституционной обязанности сохранять окружающую среду и, кроме того, порождает неравенство между субъектами экологических правоотношений.

Наконец, Постановлением от 5 марта 2013 г. N5-П Конституционный Суд Российской Федерации признал положения статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и Постановления Правительства N632 не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования в силу своей неопределенности они позволяют применять пятикратный повышающий коэффициент за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления в отношении специализированной организации в случаях, когда размещаемые отходы образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций.

Существуют и нормы закона, призванные стимулировать природоохранную ини-

циативу предприятий, экономически заинтересовывать хозяйствующие субъекты, деятельность которых связана с повышенным вредным воздействием на окружающую среду. Так, Федеральный Закон «О водоснабжении и водоотведении», в пункте 2 статьи 28 устанавливает, что «в случае проведения организацией, осуществляющей водоотведение, абонентами таких организаций природоохранных мероприятий, плата за негативное воздействие на окружающую среду уменьшается на величину фактически произведенных затрат на реализацию таких мероприятий в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

В целом, система платности за негативное воздействие на окружающую среду в России отстает от европейского уровня: ставки экологических платежей в ЕС, в среднем, в десятки раз выше ставок российской платы, сборы от которой не покрывают затраты на охрану окружающей среды.

Следует также отметить и тот факт, что пункт 4 статьи 16 ФЗ «Об охране окружающей среды», устанавливающий обязанность хозяйствующего субъекта провести мероприятия по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде, не подкреплён соответствующей санкцией в случае неисполнения хозяйствующим субъектом вышеупомянутых мероприятий. Поэтому на практике предприятия ограничиваются уплатой платежа за негативное воздействие на окружающую среду, сводя весьма затратные для себя природоохранные мероприятия к минимуму.

В итоге мы получаем формальный платёж, который, в силу весьма невысоких дифференцированных ставок, не способен экономически «сподвигнуть» хозяйствующих субъектов совершенствовать своё производство в плане снижения вредного воздействия на окружающую среду.

Решение данной проблемы в рамках существующей платы за негативное воздействие на окружающую среду мы видим, прежде всего, в определении и законодательном закреплении правовой природы данного платежа, все элементы которого следует включить в федеральное законодательство. Кроме того, по нашему мнению, повышение ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду послужило бы хорошим стимулом для экологической модернизации производства.

Иным, кардинальным способом решения проблемы было бы установление нового комплексного экологического налога, который включал бы в себя различные выплаты за нанесение ущерба окружающей среде. В Концепции Экологического Кодекса Российской Федерации ещё в 2007 году предлагалось ввести ряд экономических механизмов регулирования негативного воздействия на окружающую среду, таких как «зелёные налоги», например, налог на выпуск нежелательной в экологическом отношении продукции (ртутные люминесцентные лампы, пестициды, фенолсодержащие смолы) или потребление отдельных видов топлива.

При установлении налога допустимо использовать опыт стран Европейского союза, США и Японии по данному вопросу. Ссылаясь на зарубежный опыт, можно отметить, к примеру, экологический налог Германии, который взимается в отношении энергоресурсов, и плательщиками этого налога являются как граждане (при потреблении электроэнергии, приобретении бензина для заправки автомобилей), так и компании вне зависимости от вида деятельности. При этом налог не распространяется на альтернативные источники энергии, такие как биотопливо или солнечные батареи. В Японии облагается налогами деятельность, приносящая экологические издержки, и снижают-

ся налоги на экологически нейтральные товары и услуги. В США «налоговый пресс» постепенно сдвигается в сторону хозяйственной деятельности, которая наносит ущерб ресурсному потенциалу и окружающей среде, в отраслях экономики, непосредственно участвующих в добыче и переработке полезных ископаемых и других видов ресурсов. Кроме того, для предприятий, которые занимаются экологически опасными видами деятельности, отменяются государственные субсидии и льготы.

Еще одним способом решения проблемы может быть установление административной ответственности за неисполнение требований пункта 4 статьи 16 ФЗ "Об охране окружающей среды". Сформулировать данную норму можно следующим образом:

«Статья 8. 4.1 Неисполнение требований по проведению мероприятий, направленных на охрану окружающей среды».

Неисполнение хозяйствующими субъектами обязательных для них мероприятий, установленных законодательством Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 8.7 настоящего Кодекса, –

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

[1] См. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". ст. 16. / "Российская газета N 6, 12.01.2002.

[2] См. Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 N 632/ "Российская газета N 205, 16.09.1992.

[3] См. Решение Верховного Суда РФ от 28.03.2002 N ГКПИ2002-178/"Налоговый вестник N 12, 2002 (извлечение).

[4] См. Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 N 284-О/"Российская газета N 241, 25.12.2002.

[5] См. Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 N 632/ "Российская газета N 205, 16.09.1992.

[6] См. Пепеляев С.Г. О правовом понятии фискальных платежей и сборов и порядке их установления/ С.Г. Пепеляев // Налоговед. 2004. № 1. С. 33.

[7] См. "Вестник Конституционного Суда РФ N 3, 2003 (Особое мнение).

[8] См. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 N 8-П/"Российская газета N 94, 27.05.2009.

[9] См. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 N 5-П/ "Российская газета N 56, 15.03.2013.

[10] См. Федеральный закон от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении". ст.28. п.2/ "Российская газета N 278с, 10.12.2011.

[11] См. Евдокимов П.В. Проблемы и перспективы введения экологического налога в Российской Федерации/П.В.Евдокимов // «Налоги» - 2007. - № 6. с. 7.

[12] См. Там же.

[13] Тимонина, И. Использование экономических инструментов в экологическом регулировании: опыт Японии / И. Тимонина // Право и безопасность, 2006. - № 3-4 (20-21)

[14] Краснопольский Б.Х. Американский опыт в правовом обеспечении управления экологической безопасностью Б.Х. Краснопольский. - М., 2007

Литература

1. Пепеляев С.Г. О правовом понятии фискальных платежей и сборов и порядке их установления/С.Г. Пепеляев // Налоговед - 2004. № 1.
2. Ялбулганов А.А. Правовое регулирование природоресурсных платежей: Учебное пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Юстицинформ, 2007. 192 с.
3. Тимонина, И. Использование экономических инструментов в экологическом регулировании: опыт Японии / И. Тимонина // Право и безопасность, 2006. - № 3-4 (20-21).
4. Евдокимов П.В. Проблемы и перспективы введения экологического налога в Российской Федерации/П.В.Евдокимов // «Налоги» - 2007. - № 6. с. 7.
5. Краснопольский Б.Х. Американский опыт в правовом обеспечении управления экологической безопасностью/ Б.Х. Краснопольский // Журнал «Право и безопасность» - 2006. - № 3-4.