

УДК 349**DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.026****Плата за негативное воздействие на окружающую среду в механизме обеспечения рационального предпринимательского природопользования****Митякина Надежда Михайловна**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового и предпринимательского права,
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: mityakina@bsu.edu.ru

Федорященко Алексей Сергеевич

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового и предпринимательского права,
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: fedoryashenko@bsu.edu.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта РФФИ № 19-011-00483

Аннотация

Статья посвящена анализу правовой сущности и перспектив платы за негативное воздействие на окружающую среду как инструмента обеспечения рационального природопользования, оценивается возможность замены платы экологическим налогом. Выделяются фискальная, стимулирующая и компенсационная функции рассматриваемой платы. Аргументируется необходимость внедрения механизма целевого расходования поступающих платежей на природоохранные нужды через систему специальных фондов.

Для цитирования в научных исследованиях

Митякина Н.М., Федорященко А.С. Плата за негативное воздействие на окружающую среду в механизме обеспечения рационального предпринимательского природопользования // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 10А С. 242-248. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.026

Ключевые слова

Природоресурсные платежи, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологические платежи, экологический налог, экономическое регулирование в области охраны окружающей среды

Введение

Основную антропогенную нагрузку на окружающую среду оказывают хозяйствующие субъекты. Это, как правило, крупные предприятия, осуществляющие предпринимательскую деятельность в связи с использованием природных объектов. Как показывает практика, в современной деловой среде экономические меры воздействия на участников гражданского оборота зачастую оказываются не менее (а может быть и более) действенными, чем административные. Поэтому, ставя себе задачу – формирование системы рационального предпринимательского природопользования, государство в этих целях предусмотрело правовой инструментарий экономического характера, позволяющий «позитивно» или «негативно» воздействовать на природопользователей. Однако, даже учитывая значимость и эффективность экономических мер регулирования в области эксплуатации природных объектов, на настоящий момент цельной концепции природоресурсных платежей не сложилось. Их правовая регламентация разрознена, осуществляется нормами различных отраслей, что не способствует формированию целостного доктринального и практикоориентированного представления о платности природопользования, обязанностях природопользователей в этой сфере, сущности и целях взимания платежей и об их расходовании.

Отсутствие теоретически обоснованной концепции влечет определенную бессистемность правотворческой деятельности в сфере регламентации природоресурсных платежей, что в свою очередь негативно влияет на правоприменительную практику. Но это не самое главное, главное то, что все названное в итоге противодействует установлению системы рационального природопользования, так как, во-первых, воздействие экономических мер на хозяйствующего субъекта ослабевает, во-вторых, собираемость платежей затруднена, в-третьих, правительство не стремится к конкретно экологическому целевому расходованию собранных средств. Научные разработки призваны помочь в формировании системного комплексного представления о природоресурсных платежах.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду в системе природоресурсных платежей

В сфере предпринимательского природопользования предусмотрена и действует система разнообразных платежей, одни из которых имеют публично-правовую, другие – частноправовую природу. Перечень данных платежей на данный момент включает: сбор за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов; водный налог; налог на добычу полезных ископаемых; земельный налог; разовые и регулярные платежи за пользование недрами; сбор за участие в конкурсе (аукционе) на пользование недрами; плату по соглашению о разделе продукции; плату за пользование водным объектом; плату за негативное воздействие на окружающую среду; утилизационный сбор; экологический сбор; арендную плату за использование лесов; плату по договору купли-продажи лесных насаждений; арендную плату за пользование земельными участками; плату за сервитут, публичный сервитут. Помимо названных платежей, которые взимаются непосредственно за природопользование, в сфере хозяйственной эксплуатации природных объектов присутствуют и другие виды финансовой активности природопользователей. Речь идет о различных возмездных сделках, когда природный объект переходит от одного лица к другому на возмездном основании (чаще всего – в области земельных отношений). Однако природоресурсными платежами в строгом смысле

слова это назвать нельзя. Как отмечает А.А. Ялбулганов, «комплексный характер природоресурсных платежей проявляется в многообразии их функций, важнейшими из которых являются компенсационная, стимулирующая, фискальная и экологическая» [Ялбулганов, 2016]. Наличие совокупности данных функций позволяет отличать природоресурсные платежи как способ обеспечения рационального природопользования от возмездности оборота природных объектов.

Одним из элементов механизма природоресурсных платежей является плата за негативное воздействие на окружающую среду, которая предполагает, экономическую ответственность хозяйствующих субъектов за свою деятельность в сфере природопользования.

Негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации является платным. По общему правилу, установленному в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», плательщиками выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Из этого следует, что данный вид платы, во-первых, касается именно предпринимательской (хозяйственной) сферы, во-вторых, учитывая конкретизирующее указание на, к примеру, континентальный шельф, эти платежи предусмотрены не только обобщенно для любой хозяйственной деятельности, но и конкретно для отдельных ее видов.

Указанный федеральный закон определяет не только субъектный состав плательщиков, но и виды деятельности, за которые взимается плата.

Внесение данной платы относится к публично-правовым, фискальным квазиалоговым платежам, то есть финансовой деятельности, поэтому достаточно подробно в законе регулируются размеры, ставки, коэффициенты, порядок исчисления и сроки ее внесения. Кроме того, процедурным моментам в этой области уделено много внимания и в подзаконных нормативных актах. С одной стороны, финансовый аспект платы – это вопрос для цели настоящего исследования в некотором роде вторичный. Для первичного системного правового анализа важен не порядок и размер платы за негативное воздействие на окружающую среду, а ее сущность, место среди других элементов механизма обеспечения рационального предпринимательского природопользования. С другой - данный вид платежа невозможно рассматривать в отрыве от его размера и порядка взимания, так как это имеет большое практическое значение для выбора природопользователем варианта поведения и для собственно сохранения окружающей среды, ведь в конечном счете это - основная цель установления данной платы.

Размер платы важен для практической хозяйственной деятельности, так как он напрямую влияет на доходность предприятия, его финансовую устойчивость, экономическую эффективность. Кроме того, плата играет и стимулирующую роль, так как способствует формированию общественно-необходимого рационального отношения предпринимателя к природопользованию.

В настоящее время наметилась тенденция «позитивного» стимулирования рационального природопользования с помощью механизма платы за негативное воздействие на окружающую среду. Речь идет о наилучших доступных технологиях. Правительством РФ утвержден перечень областей применения наилучших доступных технологий. Среди них основное место занимает горнодобывающая промышленность как деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду: добыча и обогащение железных руд; добыча и

обогащение руд цветных металлов; добыча нефти и природного газа; добыча и обогащение угля и антрацита. Пункт 5 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» перспективно предусматривает понижающий нулевой коэффициент для предприятий, внедряющих наилучшие доступные технологии, то есть такие предприятия будут освобождены от внесения платы. Это будет возможно с 1 января 2020 года, следовательно, указанные коэффициенты будут применяться к ставкам платы за 2020 отчетный год. В настоящее время действуют понижающие коэффициенты к плате за размещение отходов в целях стимулирования юридических и индивидуальных предпринимателей к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Например, в сфере недропользования - коэффициент 0 при размещении отходов V класса опасности добывающей промышленности посредством закладки искусственно созданных полостей в горных породах при рекультивации земель и почвенного покрова.

К способам «позитивного» стимулирования предпринимателей-природопользователей можно отнести и закрепленную возможность вычета из платежей фактических затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Причем по предельной величине вычета ограничений нет.

В научной литературе отмечается компенсационный характер платежа за негативное воздействие на окружающую среду, который должен быть напрямую связан «с целевым использованием средств платы, поступавших ранее во внебюджетные экологические фонды, средства которых должны были направляться на природоохранные мероприятия» [Право и экономическая деятельность, 2015]. На сегодня этот механизм утрачен. Так как плата поступает в бюджет, ее целевого расходования не предусмотрено. Это представляется неправильным, так как даже в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года нецелевое и неэффективное использование средств, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, названо вызовом экологической безопасности. Отсутствие механизма целевого расходования платы за негативное воздействие на окружающую среду наполняет ее фискальной функцией и нивелирует компенсационную.

Перспективы правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду

Рассматривая плату за негативное воздействие на окружающую среду как элемент системы рационального предпринимательского природопользования, нельзя не упомянуть предложения по замене данной платы экологическим налогом. Аргументами здесь служат соображения низкой эффективности взимания данного неналогового платежа в виду того, что к указанным правоотношениям не применяется правовой инструментарий, установленный для налогов, в частности меры уголовной ответственности, способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов, механизм принудительного и бесспорного взыскания к лицам, не исполняющим обязанность по уплате, администрирование налоговыми органами.

Правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду – вопрос дискуссионный. Еще в 2002 году Конституционный Суд определил эту плату как специальный платеж неналогового характера, что создало правовое препятствие по введению экологического налога. Следует отметить, что эта позиция критикуется в литературе [Сасов, 2013], так как, по мнению авторов, не позволяет снять все вопросы о природе платежа и его уплаты.

Прогнозировать, будет ли введен экологический налог, на данный момент невозможно. Правотворческая активность законодателя в последнее время сосредоточена на модернизации собственно механизма платы за негативное воздействие на окружающую среду. Об этом свидетельствуют значительные изменения статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды», регулирующей данную плату, произошедшие в 2014-2017 годах. В то же время Министерство финансов проявляет активную заинтересованность во введении экологического налога и разрабатывает проекты внесения изменений в законодательство.

Как представляется, решение вопроса о целесообразности замены платежа экологическим налогом во многом зависит от направленности налога. Как отмечается, «важно не только собрать средства, но и обеспечить экологическую и экономическую эффективность их распределения и расходования» [Право и экономическая деятельность, 2015]. Если в режиме экологического налога удастся обеспечить прямую компенсационную, а не только фискальную функцию платежа, то, видимо, это – будущее экологических платежей. Так, например, профессор А.А. Ялбулганов не видит к тому препятствий [Ялбулганов, 2017].

Как представляется, правовая сущность налогов принципиально позволяет предусмотреть целевое расходование собранных средств. Конечно, имеет место общий принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, который означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете (ст.35 Бюджетного кодекса РФ). И, по общему правилу, налоговые платежи при внесении их в бюджет не имеют целевого назначения. Но, по мнению Конституционного Суда, «в определенных случаях налоговый платеж может носить целевую направленность, обусловленную интересами определенных групп населения либо отраслей хозяйства или ведомств».

Поэтому, думается, при введении экологического налога требуется механизм его целевого расходования, предусматривающий соответствующие целевые фонды, когда возможен контроль за их целевым расходованием. Если же это организационно и экономически нецелесообразно, то не следует заменять неналоговую плату за негативное воздействие на окружающую среду налогом. Правда, подчеркнем еще раз, в настоящее время и данная плата не имеет целевого расходования, но это возможно преодолеть возвратом в практику специальных фондов.

Выводы

Таким образом, наиболее эффективными с точки зрения рациональности хозяйственной эксплуатации природных объектов являются два возможных вектора развития рассматриваемых платежей: сохранение имеющейся системы платы за негативное воздействие на окружающую среду, но с механизмом ее целевого расходования; либо замена платы экологическим налогом также с целевым назначением.

Библиография

1. Ялбулганов А.А. Платежи за пользование природными ресурсами: вопросы правового регулирования. М.: Редакция "Российской газеты", 2016.
2. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 2. Ст. 133.
3. Распоряжение Правительства РФ от 24.12.2014 N 2674-р «Об утверждении Перечня областей применения наилучших доступных технологий» // Собрание законодательства РФ. 2015. N 1 (часть III). Ст. 399.

4. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е.Г. Азарова, А.А. Аюрова, М.К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗИСП, Статут, 2015. 400 с.
5. Указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 17. Ст. 2546.
6. Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации)» // <http://regulation.gov.ru/>
7. Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 N 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 52 (2 ч.). Ст. 5290.
8. Сасов К.А. Налоговое правосудие в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: монография. М.: Норма, 2013. 256 с.
9. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е.Г. Азарова, А.А. Аюрова, М.К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗИСП, Статут, 2015. 400 с.
10. Ялбулганов А.А. Налогообложение природопользования: унификация законодательства государств - участников ЕАЭС // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2017. N 1. С. 46 - 60.
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1997 N 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года» // Собрание законодательства РФ. 1997 N 46. Ст. 5339.

Payment for negative impact on the environment in the mechanism of ensuring rational business environmental management

Nadezhda M. Mityakina

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of labour and business law,
Belgorod State National Research University,
308015, 85 Pobedy st., Belgorod, Russian Federation;
e-mail: mityakina@bsu.edu.ru

Aleksei S. Fedoryashchenko

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of labour and business law,
Belgorod State National Research University,
308015, 85 Pobedy st., Belgorod, Russian Federation;
e-mail: fedoryashenko@bsu.edu.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the legal essence and prospects of payment for negative impact on the environment as a tool for ensuring rational nature management, the possibility of replacing the payment with an environmental tax is estimated. Allocated fiscal, incentive and compensation functions of the payment. The necessity of introduction of the mechanism of target expenditure of the arriving payments for nature protection needs through system of special funds is

argued.

For citation

Mityakina N.M., Fedoryashchenko A.S. (2019) Plata za negativnoe vozdeistvie na okruzhayushchuyu sredu v mekhanizme obespecheniya ratsional'nogo predprinimatel'skogo prirodopol'zovaniya. [Payment for negative impact on the environment in the mechanism of ensuring rational business environmental management]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (10A), pp. 242-248. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.026

Keywords

Natural resource payments, payment for negative impact on the environment, environmental payments, environmental tax, economic regulation in the field of environmental protection

References

1. Yalbulganov A.A. Platezhi za pol'zovanie prirodnyimi resursami: voprosy pravovogo regulirovaniya. M.: Redakciya "Rossijskoj gazety", 2016.
2. Federal'nyj zakon ot 10.01.2002 N 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushchej sredy» Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. N 2. St. 133.
3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 24.12.2014 N 2674-r «Ob utverzhdenii Perechnya oblastej primeneniya nailuchshih dostupnyh tekhnologij» Sobranie zakonodatel'stva RF. 2015. N 1 (chast' III). St. 399.
4. Pravo i ekonomicheskaya deyatel'nost': sovremennye vyzovy: monografiya E.G. Azarova, A.A. Ayurova, M.K. Belobabchenko i dr.; otv. red. A.V. Gabov. M.: IZiSP, Statut, 2015. 400 s.
5. Ukaz Prezidenta RF ot 19.04.2017 N 176 «O Strategii ekologicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» Sobranie zakonodatel'stva RF. 2017. N 17. St. 2546.
6. Proekt Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenij v chasti pervuyu i vtoruyu Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii (v chasti vklucheniya otdel'nyh nenalogovyh platezhej v Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii)» <http://regulation.gov.ru>
7. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 10.12.2002 N 284-O «Po zaprosu Pravitel'stva Rossijskoj Federacii o proverke konstitucionnosti Postanovleniya Pravitel'stva Rossijskoj Federacii «Ob utverzhdenii Poryadka opredeleniya platy i ee predel'nyh razmerov za zagryaznenie okruzhayushchej prirodnoj sredy, razmeshchenie othodov, drugie vidy vrednogo vozdejstviya» i stat'i 7 Federal'nogo zakona «O vvedenii v dejstvie chasti pervoj Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii» Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. N 52 (2 ch.). St. 5290.
8. Sasov K.A. Nalogovoe pravosudie v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: monografiya. M.: Norma, 2013. 256 s.
9. Pravo i ekonomicheskaya deyatel'nost': sovremennye vyzovy: monografiya E.G. Azarova, A.A. Ayurova, M.K. Belobabchenko i dr.; otv. red. A.V. Gabov. M.: IZiSP, Statut, 2015. 400 s.
10. Yalbulganov A.A. Nalogooblozhenie prirodopol'zovaniya: unifikaciya zakonodatel'stva gosudarstv - uchastnikov EAES Publichno-pravovye issledovaniya: elektron. zhurn. 2017. N 1. S. 46 - 60.
11. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ Sobranie zakonodatel'stva RF. 1998. N 31. St. 3823.
12. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 11.11.1997 N 16-P «Po delu o proverke konstitucionnosti stat'i 11.1 Zakona Rossijskoj Federacii ot 1 aprelya 1993 goda «O Gosudarstvennoj granice Rossijskoj Federacii» v redakcii ot 19 iyulya 1997 goda» Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997 N 46. St. 5339.