

УДК 349.41

DOI: 10.34670/AR.2020.57.38.001

Зарубежный опыт правовой реализации принципа «загрязнитель платит»

Марьин Евгений Владимирович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости,
Московский государственный университет геодезии и картографии,
105064, Российская Федерация, Москва, Гороховский переулок, 4;
e-mail: evgenii_marin@mail.ru

Аннотация

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в разных странах в связи с реализацией международного принципа «загрязнитель платит». Предметом исследования выступает система зарубежных нормативно-правовых актов, научных источников, публикаций. Автором подробно проанализирован зарубежный опыт правового регулирования платности природопользования, показаны положительные и отрицательные стороны регулирования в разных странах. Использованы системный, сравнительно-правовой, логический виды анализа, а также метод индукции, дедукции, синтеза. Основной вывод по итогам проведенного исследования: платежи за пользование природными ресурсами являются фундаментальными в законодательстве многих государств, обеспечивая финансовую устойчивость как экологических, так и социальных систем. Наполняемость казны, социально-значимые аспекты были принципиально важными при регулировании данных платежей. Практическая значимость состоит в возможности использования проведенного исследования в процессе преподавания соответствующих специальных курсов в высших учебных заведениях, а также в возможности использования данной работы в дальнейших научных исследованиях, в необходимости учета зарубежного опыта правового регулирования при современных условиях реализации правового регулирования платежей за негативное воздействие на окружающую среду и пользование природными ресурсами с учетом особенностей, характерных для отечественной правовой системы и практики правоприменения.

Для цитирования в научных исследованиях

Марьин Е.В. Зарубежный опыт правовой реализации принципа «загрязнитель платит» // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10В. С. 350-356. DOI: 10.34670/AR.2020.57.38.001

Ключевые слова

Экологический налог, окружающая среда, экология, платность природопользования.

Введение

Главная роль в сохранении и развитии экономического механизма охраны окружающей среды играет принцип «загрязнитель платит». Это принцип подразумевает, что именно то предприятие (завод или фабрика), которые нанесли урон экологическому равновесию или активно загрязняли окружающую среду ввиду осуществления ими производственной деятельности принимают на себя и все экономическое бремя по восстановлению баланса или возмещению экологического ущерба ими причиненного. К этому непосредственно сводятся основные постулаты, сформулированные ОЭСР (организация экономического сотрудничества и развития – 1972 года).

Помимо восстановления ущерба загрязнитель обязывается определить способы уменьшения ущерба, минимизировать вредные выбросы, усовершенствовать свои подходы по использованию природных ресурсов, постоянно учитывать экологический фактор при реализации промышленной деятельности. Зачастую все это сводится к тому, именно на загрязнитель возлагают все затраты по восстановлению или поддержанию экологического баланса, а в свою очередь компенсировать данные загрязнитель может за счет повышения стоимости своих изделий.

Реализация принципа «загрязнитель платит» на практике

Так, экологическая программа Европейского союза претерпела немало изменений за последние тридцать лет и сейчас уже возможно выделить следующие основные направления этой политики:

- 1) усилия Европейского Союза на создание юридических механизмов по регулированию защиты природы и окружающей среды в целом;
- 2) разработка и внедрение общих для всех стран ЕС правил, которые определяют специфику антропогенного фактора и вредоносного влияния на природу и окружающую среду.
- 3) анализ современного состояния и перспектив развития экономической составляющей охраны среды, в том числе:
 - а) система финансирования экологических мероприятий LIFE;
 - б) «зеленое» налогообложение.

В водной политике ЕС придерживается очень интересного принципа «вода платит за воду». Смысл этого принципа состоит в том, что денежные средства, что поступили от загрязнителей водных ресурсов, должны направиться на восстановление и возобновление этих же объектов, а также дополнительных дотаций в разработку охраны водных ресурсов.

Методы экономического механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды в развитых странах очень разнообразны и направлены на осуществление рационального использования природных ресурсов. Так, например, плата за использование минерально-сырьевых ресурсов, экологические платежи за виды различного загрязнения (шумового, выбросов и т.п.) – активно применяются в странах с высоким уровнем экономического и правового развития, например, США, Япония, Канада и других.

В некоторых Европейских государствах-членах ЕС в настоящий момент реализуются некогда новаторские идеи об увеличении налога на загрязнение окружающей среды. Этот метод известен как «экологизация налогообложения».

Налоговые системы стран Скандинавии, известные своим «зелёным» уклоном, уже «переходят от налогообложения доходов в сторону косвенного налогообложения (НДС), что ведет за собой увеличение числа экологических налогов, отмену субсидий «грязным» отраслям экономики и т.п., тем самым, заметно влияя на состояние окружающей среды в этих странах» [Региональное программирование..., 1974, С. 327].

Некоторые страны Евросоюза (например, Германия, Соединённое Королевство, а также Франция и Голландия) внедрили в практику налоги на вредные производства, активно загрязняющие окружающую среду, причем порою величина изымаемых в качестве налогов средств с таких фирм и заводов достигает до 50 %.

Немецкий опыт заслуживает отдельного рассмотрения. Так, например были внедрены специальные квоты, связанные с загрязнением окружающей среды, специальные налоги на экологию. Рассмотрим конкретные проявления принципа "загрязнитель платит":

1. Отдельное обложение, связанное с обеспечением охраны окружающей среды.
2. Отдельные экологические платежи
3. Штрафы и санкции за загрязнение природы
4. Дополнительная оплата продукции, произведенную с нарушением природоохранительных норм.

Несколько по-иному реализуется принцип «загрязнитель платит» в Великобритании. Там отдельными налогами облагаются продукты нефтепроизводства, также и разработки ископаемых в карьерах (данный вид налогов был введен в 2002 году). При этом часть налоговых исчислений уходит на различные природоохранные проекты, что не приводит к росту бюджетных фондов, поскольку значительная часть средств возвращается компаниям с целью реализации экологических проектов.

В некоторых европейских странах существует и так называемый «Углеродный налог». На Севере Европы, например, в Финляндии, особому обложению подвергаются все добываемые из недр земли горючие материалы, кроме продуктов их переработки, например, бензина. В Швеции с 1990 года возросло обложение по экологическим налогам (в том числе за выброс в атмосферу вредных газов, получаемых после сгорания угля, серы и иных топливных средств) и даже превысило аналогичные показатели в других странах Евросоюза. А следствием этой меры стало соответственное возрастание расходов Королевства на охрану окружающей среды. «В Норвегии этот налог был введен в 1991 году. В настоящее время им облагается использование минерального топлива в бытовых и в промышленных целях; каменного угля, бензина, дизельного топлива, нефти и газа, добываемых на морских платформах» [Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов, 1995, 9].

Также поступило и Королевство Датское, которое ввело подобное же обложение, распространив его и на выбросы от сгорания топливных средств. Подобную тенденцию мы наблюдаем и в иных европейских монархиях. Нидерланды ввели «налоги на топливо (добыча каменного угля), на энергию, на отходы, на бытовые и грунтовые воды, акцизы с нефтепродуктов, транспортный налог». [Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов, 1992, 100]

Соединенные Штаты в своем налогообложении используют аналогичные механизмы. Там уже десятилетие существует «практика финансирования экологических программ за счёт введения таких налогов. Так называемый «Суперфонд» - самая известная в США программа финансирования за счёт налогов, существует уже более 20 лет. Главная её цель – это очистка территорий с существенным загрязнением» [Охрана природы и воспроизводство природных

ресурсов, 1992, 102]. Такого рода платежи приносят существенный доход, который используется для дальнейшей реализации природоохранной деятельности.

В США имеется собственный механизм взимания платы за использование лесного хозяйства. Налоги, что применяются к лесному сектору, выполняют функции по:

1. Стимуляции частных лесовладельцев и увеличению предложения лесных ресурсов путём качественного и количественного повышения продуктивности леса;
2. Привлечение и вовлечение капиталов из других отраслей;
3. Компенсации владельцам леса за средозащитные мероприятия

Нельзя не отметить и такой распространенный инструмент, как предоставление льгот по налогам. Этот инструмент под собой подразумевает льготы «зелёным» предприятиям т.е. имеющим минимальное воздействие на окружающую среду.

Далее рассмотрим динамику развития принципа «загрязнитель платит» в зарубежных странах на примере на примере платежей за воду.

Франция. Система вод Франции, включает в себя немало речных бассейнов, уже с XVIII века широко используется для судоходства, для справки, более чем 200 рек судоходны [Весь мир: страны, флаги, гербы, 1999, 155].

Проблема загрязнения вод изначально носила локальный, а не национальный характер. Но с 1928 года на государственном уровне начал регулироваться и этот процесс, впервые появились программы по вторичному использованию сточных вод. А в 1970 закрепляется уже на государственном уровне в качестве программы по охране окружающей среды. Французское законодательство наряду с другими странами ЕС придерживается того же известного нам принципа «загрязнитель платит».

Закон о воде 1964 года устанавливал новую, четкую систему водного хозяйства управлением которого занимались участники водопользования. Был введен новый принцип, который предусматривает «затраты на строительство новых гидротехнических сооружений, возмещение ущерба, причиненного водопользователям в результате неправильной эксплуатации водохозяйственных сооружений, устанавливается плата за пользование водой орошаемого объекта». Источником финансирования водохозяйственных мероприятий в бассейне выступает сама плата за сбор поверхностной воды [Весь мир: страны, флаги, гербы, 1999, 155].

Программа стимулирования охраны и защиты окружающей среды достаточно распространена во Франции. Законодательством организован акцизный налог на смазочные вещества, за которые платят производители и импортёры. Неплохо функционирует и целевое использование экологических платежей в действительности, а не только в теории. Такие платежи, расходуются по целям:

1. Организация сбора смазочных веществ;
2. Переработка смазочных веществ.

Испания. В 1985 году принимается новый «Водный закон», действие которого охватило все водные ресурсы королевства. В сферу компетенции данного закона вошли такие сферы водопользования как: специфика управления водными ресурсами, сохранение и восстановление чистоты вод, учет и эксплуатация самих водных ресурсов страны. Данным законом предусматривалась оплата экологического урона водным ресурсам, использование воды в общественных и личных целях.

«Немаловажное место в Испании занимает морское побережье, которое является зоной активного жилищного строительства, где проживает более половины населения страны».

Именно поэтому и был принят закон «О береговой полосе», который объявил государственным владением все побережья страны, и ввел не только нормы оплаты эксплуатации этой территории, но также штрафы и иные санкционные ограничения для нарушителей экологических норм [Весь мир: страны, флаги, гербы, 1999, 155].

Германия. После окончания Второй мировой войны в Германии были приняты меры в области использования природных ресурсов, в том числе был принят и закон «О доходах, гарантирующих уменьшение налога с дохода предприятия, устанавливающего оборудование для очистки сточных вод» 1961 года. Более того, в 1976 году в ФРГ стали изымать налог за экологический урон земельным ресурсам. При этом «платежи за воду вкладываются землями в решение водных проблем. В частности, водные деньги тратятся на деятельность водохозяйственных служб» [Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов, 1992, 100].

Во многих крупных реках увеличилось многообразие млекопитающих, а также улучшилось качество вод, что тоже является воодушевляющим показателем.

Действие системы ускоренной амортизации очистных сооружений способствовало быстрому накоплению денежных средств для модернизации устаревшей техники, а также ускорения перехода на новое, экологически чистое оборудование.

Основной особенностью экологической политики Германии является факт того, что государство придерживается принципа преобладания дотационных (государственных) расходов.

Внедрение очистительных сооружений для воды и шумопоглощаемых установок, соответственно, финансируется напрямую из бюджета. Однако такой подход является диаметрально противоположным принципу платности т.е. загрязнитель не платит за загрязнение и соответственно установку очистных сооружений.

Стоит добавить то, что в Германии преобладает возможность покупать и продавать право на загрязнение среды природопользователем. Но для реализации данного принципа необходимые постоянные наблюдения за окружающей средой, что само по себе довольно затратно, и поэтому часто становится еще и экономически малоэффективным.

Швеция. В Швеции выделяются основные четыре водных объекта, в защиту от загрязнения которых вкладывается значительная часть средств: озеро Веттерн, озеро Соммен, река Мотала и река Сварта. В 1986 году был принят Закон «О возмещении ущерба окружающей среде», в котором регламентируется плата за лесопользование, охоты и рыболовства.

В Швеции болота охраняются особым образом. «Земельные собственники этих стран получают за ограничения компенсационные выплаты, освобождение от налогов, их земельные участки могут быть выкуплены государством или местными властями» [Семенова, 2010, 3].

Необходимо отметить, что в Швеции закреплены специальные виды налогов: на нефть и нефтепродукты. Эти налоги введены с целью замены нефти на другие энергоносители, а также с целью финансирования программы защиты окружающей среды от ацидификации и известкования озер. Данные налоги распространяются и на импортеров, так как именно они служат основными виновниками ухудшения состояния окружающей среды. Также в Швеции действует налог на одноразовые упаковочные материалы.

США. Плата за эксплуатацию водных ресурсов в Соединённых Штатах Америки формируется по совокупности различных факторов: учитываются расходы по сохранению и будущему развитию водоёмов и водохранилищ, амортизации оборудования, времени

использования ресурсов, налога на прибыль. Причем по стране существует единообразная система оплаты использования водных ресурсов.

Канада. В 1986 году в Канаде была разработана система пеней и штрафов, которая была достаточно серьезной и жесткой относительно предыдущей системы. Вводились новые уголовные санкции, а также расширились административные (крупные штрафы) [Решетников, 2001, 117].

При этом процесс регулирования водопользования относится к компетенции региональных властей, а оплата водопользования зависит от объема забираемой влаги, а также и необходимостью оплаты самой процедуры.

Великобритания. Здесь происходит регулирование водопользования в зависимости не только от объема забираемых вод (на это дается специальная лицензия), но и сезона, экологических и химических параметров воды, эксплуатации самих водоемов, а также испарений и осадков.

В 1973 год издается Закон «О защите и использовании вод».

КНР. На рубеже тысячелетий в Поднебесной возникла насущная необходимость реформирования системы водопользования, что подстегнуло формирования новых юридических норм и экономических предписаний.

Но здесь в первую очередь учитываются сам затраты по использованию водных ресурсов, а также реальная прибыль, которую при этом китайцы получают [Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов, 1995, 9].

Заключение

Экономический механизм природопользования в зарубежных странах представляет из себя систематизированную структуру форм, институтов и методов управления природопользованием. Стимулирование природоохранной деятельности имеет очень большое значение для урегулирования всех эколого-экономических отношений, возникающих между государством и природопользователем. Дальнейшее изучение зарубежного законодательства и практики в сферах правового регулирования природоресурсных платежей даёт возможность изучить все аспекты этого рода деятельности, а также самое главное, воспользоваться лучшим зарубежным опытом, для совершенствования российского экологического, природоресурсного и налогового законодательства нашего государства, с учетом особенностей, характерных для отечественной правовой системы и практики правоприменения.

Библиография

1. Весь мир: страны, флаги, гербы // Энциклопедический словарь. Минск: Харвест. 1999. С. 155
2. Германия. Факты. Федеральное Министерство иностранных дел, 2003//Институциональный отчет: оценка структур управления водными ресурсами других стран. 2003. С. 11-13.
3. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Журнал ВИНТИ. 1992. № 8. С. 102
4. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Журнал ВИНТИ. 1992. № 8. С. 100
5. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Журнал ВИНТИ. 1995. № 12. С. 9
6. Региональное программирование в развитых капиталистических странах. // Сборник статей. М. 1974. С. 327
7. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник. Норма. 2001. С. 117
8. Семенова О.В. Налогообложение природных ресурсов в развитых странах// Налоговый вестник. 2010. № 4. С.3
9. Современное состояние природной среды на территории Европы и пути ее сохранения и улучшения //Сборник ст. АН СССР. Ин-т географии. Вильнюс, 1972. С. 45
10. Экологическое налогообложение, сборы и штрафы за загрязнение окружающей среды: база и опыт ЕС: годовой отчет (электронный ресурс)// IPPC-Russia.org: сайт. URL:<http://ippc-russia.org>

Foreign experience in legal implementation of the "polluter pays" principle

Evgenii V. Mar'in

PhD in Law,
Associate Professor of the Land right and state registration of the real estate Department,
Moscow State University of Geodesy and Cartography,
105064, 4, Gorokhovskii lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: evgenii_marin@mail.ru

Abstract

The article analyzes the diverse experience of foreign countries in implementing the "polluter pays" principle in practice. Based on many examples from practical experience, it was shown that the promotion of environmental activities is very important for the settlement of all environmental and economic relations that arise between the state and the nature user. Further study of foreign legislation and practice in the areas of legal regulation of natural resource payments makes it possible to study all aspects of this type of activity, and most importantly, to use the best foreign experience to improve the Russian environmental, natural resource and tax legislation of our state, taking into account the features characteristic of the domestic legal system and law enforcement practice.

For citation

Mar'in E.V. (2020) Zarubezhnyi opyt pravovoi realizatsii printsipa «zagryaznitel' platit» [Foreign experience in legal implementation of the "polluter pays" principle]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10B), pp. 350-356. DOI: 10.34670/AR.2020.57.38.001

Keywords

Environmental tax, environment, ecology, nature management fee

References

1. The whole world: countries, flags, coats of arms // Encyclopedic dictionary. Minsk: Harvest. 1999. P. 155
2. Germany. Evidence. Federal Ministry of foreign Affairs, 2003 // Institutional report: assessment of water management structures in other countries. 2003. Pp. 11-13.
3. Nature protection and reproduction of natural resources. Journal of VINITI. 1992. No. 8. P. 102
4. Nature protection and reproduction of natural resources. Journal of VINITI. 1992. No. 8. P. 100
5. Nature protection and reproduction of natural resources. Journal of VINITI. 1995. No. 12. P. 9
6. Regional programming in developed capitalist countries. // Moscow: NAUKA, 1974. P. 327
7. Reshetnikov F. M. Legal systems of the countries of the world: an Encyclopedic reference book. Norm.2001. P. 117
8. Semenova O. V. Taxation of natural resources in developed countries // Tax Bulletin. 2010 no. 4, P. 3
9. Current state of the natural environment in Europe and ways to preserve and improve it // Collection of articles of the USSR Academy of Sciences. In-t geography. Vilnius, 1972. P. 45
10. Environmental taxation, fees and fines for environmental pollution: EU base and experience: annual report (electronic resource)// IPPC-Russia.org: website. URL: <http://ippc-russia.org>