

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ПЛАТЫ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

С. В. Лихолетова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье рассмотрены вопросы администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, которое направлено на грамотное планирование и управление при установлении платы за негативное воздействие на окружающую среду, порядка ее расчета, внесения и осуществления контроля на основе совершенствования административных процедур и документооборота между плательщиками и органами государственной власти. В частности рассмотрен подход к определению лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. Дана оценка предложениям по внесению изменений в положения, определяющие правовую природу платы за негативное воздействие на окружающую среду. В статье обращается внимание на взаимосвязь института платы за негативное воздействие на окружающую среду с другими мерами экономического характера, а также с такими институтами, как нормирование, экологический надзор и контроль, применение которых в совокупности позволит повысить эффективность администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Ключевые слова: *негативное воздействие на окружающую среду, плата за негативное воздействие на окружающую среду, лица, обязанные вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду, экологический налог.*

Осуществляя хозяйственную и иную деятельность, человек наносит вред окружающей среде, что в свою очередь сказывается на состоянии жизни и здоровья людей¹. Государство посредством правового регулирования вырабатывает различные механизмы, направленные на обеспечение благоприятной окружающей среды. Одним из них является плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС). Исходя из нормативного закрепления в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ «Об ООС») она относится к экономико-правовым мерам в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Стоит отметить, что с точки зрения оценки эффективности данного института важным является не только его нормативно-правовое закрепление, но и фактическое выполнение функций, для осуществления которых он был предусмотрен. В научных исследованиях выделяют стимулирующую, компенсационную, фискальную и карательную функцию. Экономические меры оказы-

вают влияние на имущественные, экономические интересы природопользователей. Это влияние носит косвенный характер: применение методов экономического воздействия на субъекты, деятельность которых связана с НВОС, направлено на появление у них экономической заинтересованности в выполнении требований природоохранного законодательства и снижении негативного воздействия на окружающую среду. Тем не менее экономические меры нуждаются в подкреплении административными мерами.

Взимание платы за НВОС предусмотрено с субъектов, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность. При этом сама деятельность относится к допустимому правомерному поведению (юридическая сторона), а последствия этой деятельности являются нежелательными и выражаются в негативном воздействии на окружающую среду (экологическая сторона). Последнее и определяет законодательно закрепленную обязанность внесения платы за НВОС и санкции за невыполнение данной обязанности. Собираемость платежей тоже имеет двойственный характер. С одной стороны, если субъект хозяйственной и (или) иной деятельности фактически оказы-

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20-411-740012).

вает НВОС, то он должен внести платеж (плата за НВОС должна быть в этом смысле неотвратимой, носить компенсационный характер). С другой стороны, ее собираемость и тем более рост не должны быть самоцелью, так как с точки зрения охраны окружающей среды сокращение поступлений от платы за НВОС может быть связано с уменьшением негативного воздействия на окружающую среду, увеличением затрат на природоохранные мероприятия. Можно согласиться с С. В. Брусницыной, отмечающей, что интерес общества заключается не в том, чтобы суммы таких платежей постоянно росли, а в том, чтобы они сокращались, за счет инвестиций хозяйствующих субъектов в их природоохранную деятельность [1, с. 42]. Собираемость платы за НВОС связана с двумя факторами: 1) с порядком ее установления, расчета и внесения; 2) с применением платы за НВОС в комплексе с другими экономическими мерами, институтами нормирования, экологического контроля и надзора.

Администрирование платы за НВОС является составной частью проводимой реформы в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Оно направлено на грамотное планирование и управление при установлении платы за НВОС, порядка ее расчета, внесения и осуществления контроля на основе совершенствования административных процедур и документооборота между плательщиками и органами государственной власти. Как отмечает Т. А. Вершило, оно направлено в том числе на улучшение поступления доходов в бюджетную систему [2, с. 125]. Администратором платы за НВОС является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее территориальные органы.

Один из важнейших вопросов, который обуславливает собираемость платы за НВОС, состоит в том, кто признается субъектами, обязанными вносить плату за НВОС (далее – плательщиками). Исходным началом в определении плательщиков можно рассматривать признанный в международной практике в области природопользования принцип «загрязнитель платит». Статьей 16.1 ФЗ «Об ООС» закрепляется следующий параметр для определения плательщиков: осуществление хозяйственной и (или) иной деятельности, оказывающей НВОС. Соответственно плательщиками в первую очередь, выступают субъекты

предпринимательской деятельности. К плательщикам не относятся субъекты хозяйственной и (или) иной деятельности, которые осуществляют ее исключительно на объектах IV категории. По указанному исключению в науке выражается не только положительное, но и отрицательное мнение [3, с. 222]. Согласно позиции Росприроднадзора, освобождение указанных субъектов от исчисления и внесения платы за НВОС будет возможно лишь после присвоения объекту соответствующей категории, подтверждаемой выданным юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю свидетельством о постановке на государственный учет этого объекта. Росприроднадзор в письмах от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 и от 21 февраля 2017 г. № АС-06-02-36/3591 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» дополнительно указал, что в случае наличия у юридического лица или индивидуального предпринимателя одновременно объектов IV категории и объектов, относящихся к иным категориям, определенным законодательством (I, II, III), плата за НВОС исчисляется и вносится по всем объектам, включая объекты IV категории [4, с. 154].

Таким образом, хозяйственная и (или) иная деятельность должна соответствовать следующим характеристикам: 1) ее осуществление должно соответствовать целям создания и деятельности плательщиков, отраженным в документах государственной регистрации; 2) она должна осуществляться на объектах, отнесенных к I, II, III и IV категории (в соответствии со ст. 4.2 ФЗ «Об ООС»); 3) она должна оказывать НВОС, то есть должна влечь вред как результат негативного воздействия, который учитывается при определении платежной базы. При этом в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – ФЗ «Об отходах») плата за НВОС не взимается при размещении отходов на объектах их размещения, которые не оказывают НВОС.

Из буквального толкования п. 1 ст. 16.1 ФЗ «Об ООС» можно сделать вывод о том, что в нем заложен принцип определения плательщиков «от деятельности». Исходя из этого принципа логичным было бы осуществление учета плательщиков на основе сведений о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

формируемых в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – ФЗ «О регистрации»). Сведения включаются в Единый государственный реестр юридических лиц и Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей Федеральной налоговой службой России и ее территориальными органами. Но в п. 2 ст. 16.1 ФЗ «Об ООС» говорится, что учет плательщиков осуществляется при ведении государственного учета объектов, оказывающих НВОС, то есть заложен принцип «от объекта». Требования к учету объектов, оказывающих НВОС, определены в ст. 69 и 69.2 ФЗ «Об ООС». Таким образом, субъект приобретает статус плательщика после постановки на учет объекта, оказывающего НВОС, за исключением объектов IV категории.

Различие обозначенных принципов определения плательщиков влечет за собой и различия порядка внесения платы за НВОС. Рассмотрим закрепленный в п. 2 ст. 16.1 ФЗ «Об ООС» принцип учета плательщиков «от объекта». Объекты, оказывающие НВОС, определяются и относятся к одной из категорий в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 102 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих НВОС, к объектам I, II, III и IV категорий». В качестве критериев указываются, например, виды деятельности, используемое оборудование, его электрическая мощность, проектная производительность и мощность за определенный период времени, используемые химические вещества, производимые продукты, производимые выбросы и сбросы. Логика такого подхода определена тем, что НВОС как раз обусловлено данными критериями, их количественными и качественными показателями. Но такая система имеет серьезный недостаток, выражающийся в том, что объект может быть просто не поставлен на учет. Поэтому будет отсутствовать и плательщик, фактически осуществляющий хозяйственную и (или) иную деятельность. Сведения об объектах, оказывающих НВОС, вносятся в Государственный реестр объектов, который состоит из федерального и регионального реестров, формируемых в зависимости от определения объектов экологического надзора. Внесению сведений в данный реестр

способствует установление административной ответственности за сокрытие или искажение экологической информации. Поэтому отсутствие в данной государственной информационной системе сведений об указанных объектах, которые фактически оказывают НВОС, приводит к снижению собираемости платы за НВОС, выражающейся в неполноте поступления платежей.

Свои особенности имеет плата за НВОС при размещении отходов. Плательщиками могут выступать юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы либо региональные операторы в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 16.1 ФЗ «Об ООС». В последнем случае субъект формально не подпадает под принцип «загрязнитель платит». В силу этого, хотя именно он признается плательщиком, в соответствии со ст. 23 ФЗ «Об отходах» расходы на плату за НВОС учитываются при установлении тарифов.

По нашему мнению, более эффективным было бы применение обоих принципов определения плательщиков, которые дополняют друг друга. Применение принципа определения плательщика «от деятельности» позволило бы задействовать федеральные информационные ресурсы о регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В соответствии с ФЗ «О регистрации» они содержат в том числе указание на вид экономической деятельности субъекта хозяйственной и (или) иной деятельности, что может являться основанием для проверки постановки на учет объекта, оказывающего НВОС, поскольку это следует из существа осуществляемой деятельности. Деятельность, осуществляемая на объектах I, II, III и IV категории, предполагает наличие стационарных объектов, объектов недвижимости, находящихся на земельных участках. Они подлежат государственному кадастровому учету. Правовой режим объектов недвижимости определяется в соответствии с Классификатором объектов капитального строительства по их назначению и функционально-технологическим особенностям (утв. Приказом Минстроя России от 10 июля 2020 г. № 374/пр). А правовой режим земельных участков определяется исходя из категории земель (установлены ст. 7 Земельного кодекса РФ) и вида разрешенного использова-

ния, определяемого на основе Классификатора видов разрешенного использования земельных участков (утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 1 сентября 2014 г. № 540). Кадастровый учет осуществляется Росреестром РФ и его территориальными органами. Сведения об объектах недвижимости, земельных участках включаются в Единый государственный реестр недвижимости. На основе его анализа можно сделать вывод о том, что правообладатель объектов недвижимости и земельных участков осуществляет деятельность на объектах, оказывающих НВОС и подлежащих постановке на учет.

Таким образом, наличие информации о виде экономической деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, о функциональном назначении объектов недвижимости и о видах разрешенного использования земельных участков может способствовать выявлению осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах I, II, III и IV категории, которые должны быть поставлены на учет.

В целях повышения собираемости средств от платы за НВОС Минфином России по поручению премьер-министра от 16 марта 2018 г. № ДМ-П13-10пр был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ» (далее – Проект) [6], которым предусматривается включение в Налоговый кодекс РФ гл. 25.5 «Экологический налог». В нем предлагается решить обозначенную проблему собираемости неналоговых платежей, создав систему их регулирования, аналогичную налогам. Предусмотренная указанным Проектом система учета лиц, обязанных вносить плату за НВОС, в качестве налогоплательщиков и взимания экологического налога может привести к серьезным затруднениям в определении тех налогоплательщиков, которые рассматриваются как субъекты, обязанные вносить плату за НВОС. Также это потребует специальных познаний в сфере природопользования и охраны окружающей среды у специалистов налоговых органов, предоставления им информации от Росприроднадзора, а также внесения изменений в ФЗ «Об ООС» и другие нормативные правовые акты.

По нашему мнению, Росприроднадзор является специальным органом государственной власти, обладающим полномочиями, необхо-

димыми для администрирования платы за НВОС. Предоставление ему информации налоговыми органами и Росреестром на основе принципа определения плательщика «от деятельности» способствовало бы более эффективному выявлению и учету плательщиков, собираемости платы за НВОС. Было бы целесообразным дополнить возможности Росприроднадзора по выявлению субъектов, уклоняющихся от внесения платы, и по взиманию платежей в случае их неуплаты теми возможностями, которые есть у налоговых органов. Также можно предусмотреть более строгие меры юридической ответственности в случае невнесения платы за НВОС.

Следующей характеристикой хозяйственной и (или) иной деятельности, оказывающей НВОС, является то, что она должна оказывать негативное воздействие, то есть должна влечь вред как результат воздействия осуществляемой деятельности на окружающую среду, который учитывается при определении платежной базы. Чем больше оказываемый вред, тем больше плата за НВОС. Такой параметр, как оказание хозяйственной и (или) иной деятельностью НВОС, действует автоматически на основе того, что она осуществляется на объектах I, II, III и IV категории. Субъекты хозяйственной и (или) иной деятельности должны подтвердить исключение НВОС. Из этого следует, что даже если отсутствует НВОС, то лицо может признаваться плательщиком исходя из характера осуществляемой деятельности. Необходимо подать декларацию о плате за НВОС, в которой указывается на принятое территориальным органом Росприроднадзора решение о подтверждении исключения НВОС.

Так как при расчете платы за НВОС из суммы платы вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению НВОС, фактически произведенные плательщиком, то по результатам расчетов затраты на природоохранные мероприятия могут превышать размер платы за НВОС. В качестве примера можно привести постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 июля 2020 г. № Ф07-6155/2020 по делу № А56-94471/2017. В данном случае плательщик фактически не вносит плату, так как осуществляет мероприятия по снижению НВОС, и размер затрат на них превышает размер платы за НВОС.

Рассмотрим второй фактор, с которым

связана собираемость платы за НВОС и достижение целей ее установления. Например, ст. 17 ФЗ «Об ООС» предусматривает, что осуществление природоохранных мероприятий одновременно является основанием не только для снижения платы за НВОС, но и для реализации мер государственной поддержки субъектов хозяйственной и (или) иной деятельности [5, с. 55]. Это обстоятельство указывает на взаимосвязь платы за НВОС с другими мерами, направленными на формирование экономической заинтересованности субъектов хозяйственной и (или) иной деятельности в снижении негативного воздействия на окружающую среду. Институт платы за НВОС и меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, в комплексе должны стимулировать природопользователей к сокращению причинения вреда окружающей среде и его возмещению.

Рассматривая плату за НВОС в системе природоохранных мер, по нашему мнению, мы учитываем ее взаимосвязь с другими институтами. Наиболее тесная связь прослеживается с институтом нормирования. Реализуемая в РФ интерпретация принципа «загрязнитель платит» выражается в том, что фактически с внесением платежей предоставляется «право на загрязнение» в рамках установленных нормативов (контролируемое загрязнение). Эта связь обусловлена тем, что к видам НВОС ФЗ «Об ООС» в ст. 16 относит выбросы загрязняющих веществ, сбросы загрязняющих веществ, а также размещение отходов. Они могут осуществляться на основе комплексного экологического разрешения, декларации о воздействии на окружающую среду, отчетной документации, а их получение связано с разработкой программы производственного экологического контроля, результаты которого являются обоснованием осуществленного плательщиком негативного воздействия на окружающую среду. При отсутствии данных документов субъект хозяйственной и (или) иной деятельности не вправе оказывать НВОС. Юридические лица и индивидуальные предприниматели ежегодно вносят плату за НВОС и представляют декларацию о плате за негативное воздействие. Контроль за исчислением платы возложен на Росприроднадзор. Через предоставляемые пла-

тельщиками расчеты администратор платы контролирует объем исполнения экологических обязательств плательщиком.

При превышении установленных нормативов или несоблюдения снижения объема или массы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в течение установленного срока в соответствии с планом мероприятий по охране окружающей среды или программой повышения экологической эффективности применяются повышающие коэффициенты при исчислении платы за НВОС. Механизм слаженного действия этих институтов может привести к желаемому результату: к обеспечению благоприятного состояния окружающей среды. Их взаимосвязь выражается в том, что, например, субъекты хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляющие ее на объектах I категории, обязаны получить комплексное экологическое разрешение, заявка на получение которого включает разработку технологических нормативов на основе показателей наилучших доступных технологий. Если же субъект хозяйственной и (или) иной деятельности в данном случае не может обеспечить соблюдение нормативов, то он должен разработать и утвердить программу повышения экологической эффективности на семь лет без возможности продления срока. В этот период хозяйствующий субъект получает возможность осуществлять временно разрешенные выбросы и сбросы. Таким образом, изменения в правовом регулировании института нормирования должны привести к снижению платы за НВОС в силу введения более жестких требований к нормативам допустимого воздействия на окружающую среду. Их соблюдение повлечет уменьшение платежной базы при исчислении платы за НВОС.

Таким образом, при оценке собираемости платы за НВОС необходимо учитывать факторы, связанные с порядком ее установления, расчета и внесения. Основным вопросом, связанным с собираемостью платы за НВОС, будет являться вопрос о порядке определения плательщиков. Вторые факторы связаны с необходимостью применения платы за НВОС в комплексе с другими экономическими мерами, институтами нормирования, экологического контроля и надзора. В своей совокупности они могут привести к снижению платы за НВОС и увеличению затрат на природоохранную деятельность.

Литература

1. Брусницына, С. В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как мера экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды / С. В. Брусницына // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – Т. 4. – Вып. 3. – С. 39–47.

2. Вершило, Т. А. Правовые основы администрирования природоресурсных платежей / Т. А. Вершило // Актуальные проблемы экологического права: труды Института государства и права Российской академии наук. – 2010. – № 2. – С. 124–132.

3. Петрова, Н. В. К вопросу о новых пра-

вилах взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду / Н. В. Петрова, О. В. Дьяченко // Интерэкспогео-Сибирь. – 2017. – Т. 3. – № 1. – С. 218–223.

4. Пономарев, М. В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности / М. В. Пономарев // Журнал российского права. – 2018. – № 4. – С. 150–160.

5. Тютюкина, Е. Б. Экономические инструменты обеспечения охраны окружающей среды: управленческий аспект / Е. Б. Тютюкина, Т. Н. Седаш, А. И. Данилов // Государственное и муниципальное управление. – 2015. – № 4. – С. 52–61.

Лихолетова Светлана Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: UnivChel@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 23 марта 2021 г.

DOI: 10.14529/law210211

SELECTED ISSUES OF ADMINISTRATION OF FEES FOR NEGATIVE ENVIRONMENTAL IMPACT

S. V. Likholetova

South Ural state University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article deals with the issues of administration of fees for negative impact on the environment, which is aimed at competent planning and management when setting fees for negative impact on the environment, the procedure for its calculation, introduction and control based on the improvement of administrative procedures and document flow between payers and public authorities. In particular, the approach to the definition of persons who are obliged to pay a fee for a negative impact on the environment is considered. The proposals to amend the provisions defining the legal nature of the payment for negative impact on the environment are evaluated. The article draws attention to the relationship of the institute of payment for negative impact on the environment with other economic measures, as well as with such institutions as rationing, environmental supervision and control, the use of which together will improve the efficiency of the administration of payment for negative impact on the environment.

Keywords: *negative impact on the environment, payment for negative impact on the environment, persons who are obliged to pay for negative impact on the environment, administration of payment for negative impact on the environment, environmental tax.*

References

1. Brusnitsyna S. V. [Payment for negative impact on the environment as a measure of the economic and legal mechanism in the field of environmental protection]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo [Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series: Law]*, 2019, Vol. 4, Vyp. 3, pp. 39–47. (in Russ.)

2. Vershilo T. A. [Legal bases of administration of natural resource payments]. *Aktual'nyye problemy ekologicheskogo prava: Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk [Actual problems of environmental law: Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]*, 2010, no. 2, pp. 124–132. (in Russ.)

3. Petrova N. V., D'yachenko O. V. [On the issue of new rules for charging fees for negative impact on the environment]. *Inter-ekspogeo-Sibir' [Interexpogeo-Siberia]*, 2017, Tom 3, no. 1, pp. 218–223. (in Russ.)

4. Ponomarev M. V. [Payment for negative impact on the Environment as a mechanism of economic stimulation of environmental protection activities]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2018, no. 4, pp. 150–160.

5. Tyutyukina E. B., Sedash T. N., Danilov A. I. [Economic tools for ensuring environmental protection: managerial aspect]. *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye [State and Municipal management]*, 2015, no. 4, pp. 52–61. (in Russ.)

Svetlana Vyacheslavovna Likholetova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Business, Competition and Environmental Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: UnivChel@mail.ru.

Received 23 March 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Лихолетова, С. В. Отдельные вопросы администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду / С. В. Лихолетова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 74–80. DOI: 10.14529/law210211.

FOR CITATION

Likholetova S. V. Individual board administration issues for the negative impact on the environment. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 2, pp. 74–80. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210211.