

МАРГАРИТА ВАЛЕРЬЕВНА КУСТОВА

доцент кафедры государственного и административного права СПбГУ, кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ПЛАТЫ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье на основе соотношения налогов, фискальных сборов и сборов за пользование публичными (природными) ресурсами рассматриваются предпосылки использования фискальных инструментов при установлении платы за негативное воздействие на окружающую среду как природоресурсного платежа.

Ключевые слова: плата за негативное воздействие на окружающую среду, налог, фискальный сбор, плата за пользование природными ресурсами, рентные платежи, пропорциональность при установлении публичных платежей, регулирующая функция публичных платежей

Плата за негативное воздействие на окружающую среду как подлежащая изъятию ее плательщиков в силу публичного императива не может рассматриваться в отрыве от конституционных требований относительно законности установления налогов и сборов. Вместе с тем разграничение налогов и сборов продолжает вызывать проблемы, о чем свидетельствуют, в том числе, непрекращающиеся дискуссии относительно правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду. Действительно, Конституция РФ, устанавливая допустимость законного изъятия как налогов, так и сборов, не только не определяет критериев их разграничения, но и оставляет возможности для оправдания различий в режимах законного установления соответствующих видов публичных платежей.

Несмотря на отсутствие единства в подходах к пониманию сбора, общепризнанным его отличием от налога, пожалуй, можно считать индивидуальную возмездность, положенную также в основу легального определения сбора, предлагаемого ст. 8 НК РФ. Хотя, безусловно, нельзя не признать, что сам по себе критерий индивидуальной возмездности не несет в себе строгой определенности, поскольку не исключает его существенной интерпретации в довольно широком диапазоне. Об этом свидетельствует и уточнение на сей счет положений ст. 8 НК РФ в связи с введением торгового сбора, которое с новой силой размывает и без того остававшиеся условными границы, разделяющие налог и сбор. Споры о наличии (отсутствии) признаков индивидуальной



возмездности у тех или иных публичных изъятий продолжают и в доктрине налогового права.

Так, применительно к плате за негативное воздействие на окружающую среду КС РФ в определении от 10.10.2002 №284-О указал, что она является необходимым условием получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Согласно позиции КС РФ такая плата относится к публично-правовым платежам за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и восстановлению от последствий деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах нормативов такого допустимого воздействия. В силу этого они носят индивидуально возмездный и компенсационный характер и являются по своей природе не налогом, а фискальным сбором.

В.М. Зарипов, не соглашаясь с такой точкой зрения, отрицает индивидуальную возмездность платы за загрязнение природной среды. По мнению автора, признание рассматриваемой платы формой возмещения обществу экономического ущерба от негативного воздействия на окружающую среду не может означать «наличия индивидуальной возмездности (встречного предоставления) для самого плательщика». Поэтому «указание на платность негативного воздействия на окружающую среду еще не означает», что такая плата «является платой за право загрязнять окружающую среду и не является налогом»¹. К выводам о соответствии платы за негативное воздействие на окружающую среду параметрам налога приходили и другие исследователи².

Представляется, что индивидуальная безвозмездность налога, взимаемого в силу публичного императива, объясняется тем, что налог прежде всего выражает безусловное притязание государства на часть благосостояния частных лиц в целях ведения общих дел, выполняя тем самым фискальную функцию. Разумеется, сказанное не исключает возможности активного использования также регулирующей функции налога. Однако в силу природы налогообложения при установлении налога приоритетной всегда остается именно фискальная цель.

В условиях нацеленности на сбалансированность публичного и частного интереса при осуществлении соответствующих изъятий это, в свою очередь, рождает конституционно значимые требования экономической обоснованности и посильности налогообложения, выражающиеся прежде всего в наличии у каждого налога самостоятельного экономического основания.

Вместе с тем установление сборов как индивидуально возмездных изъятий связывается с удовлетворением публичным субъектом в публичном порядке тех или иных притязаний частных лиц. Это могут быть притязания на обращение к публичному субъекту в целях разрешения индивидуальных дел, оправдывающие введение фискальных сборов. Форму сбора может обретать и плата за допуск частных лиц в публичном по-

¹ См.: Зарипов В.М. Плата за загрязнение природной среды: грустный юбилей // Закон. 2012. № 11. С. 91–99.

² См.: Пепеляев С.Г. Налоги: реформы и практика. М., 2005. С. 23.

рядке к публичным ресурсам (общим благам). Удовлетворение публичным субъектом соответствующих притязаний частных лиц позволяет ставить вопрос о надлежащем встраивании частного интереса в интерес публичный — как с точки зрения справедливого распределения бремени публичных расходов на его удовлетворение, так и с позиций обеспечения в публичном интересе рационального обращения с объектами общего (публичного) благосостояния.

Причем у фискальных сборов, как это следует уже из самого наименования платежа, в полной мере сохраняется приоритетность фискальной цели изъятия. По существу, в этом случае имеет место отказ от обременения налогоплательщиков такими публичными расходами, которые вызваны к жизни удовлетворением притязаний определенной категории субъектов. Поэтому, несмотря на то, что само возникновение таких притязаний предопределено действием соответствующих публичных правил, а обращение к публичному субъекту зачастую становится для плательщика сбора вынужденным, тем не менее нельзя отрицать удовлетворения в рамках реализации соответствующих притязаний также частного интереса.

Это позволяет оправдать возложение на обращающихся к публичному субъекту частных лиц помимо общего налогового бремени еще и бремени сборов, обеспечивающих необходимое увеличение объема финансовых ресурсов в распоряжении публичного субъекта в целях решения соответствующей публичной задачи без существенного возрастания налоговой нагрузки на остальных налогоплательщиков. С этих позиций сбор становится для его плательщиков дополнительным фискальным изъятием, усиливающим экономическую нагрузку на уже обремененные налогами экономические основания, что требует внимательного отношения к проблеме исключения совокупной чрезмерности ложащегося на частных лиц фискального бремени.

В этом ключе возрастают требования как к систематизации фискальных изъятий, позволяющей оценить их совокупные объемы, так и к определению принципиальных параметров конституционно допустимого бремени сборов. КС РФ неоднократно обращался к проблеме выявления пределов участия Правительства РФ в установлении фискальных сборов, последовательно допуская такую возможность в контексте ст. 57 Конституции РФ лишь в случае непосредственного установления в законе существенных элементов сборообложения, включая максимальный размер ставки или его критерии³. При этом в отсутствие на уровне закона положений относительно конкретных требований к размеру фискального сбора КС РФ отмечал, что с позиций конституционно-правового истолкования такой размер в силу индивидуальной возмездности сбора предполагается обоснованным, справедливым и соразмерным соответствующим затратам органов публичной власти⁴.

³ См.: постановление КС РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „О связи“ в связи с запросом Думы Корякского автономного округа».

⁴ См.: определение КС РФ от 16.12.2008 № 1079-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рябилина Дениса Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 23 Федерального закона „Об оружии“ и постановлением Правительства Российской Федерации „О размерах единовременных сборов, взимаемых за выдачу лицензий, разрешений и сертификатов, предусмотренных Федеральным законом „Об оружии“, а также за продление их действия“».



Такой подход подтверждает использование фискального сбора в качестве инструмента, обеспечивающего прежде всего рациональное распределение фискального бремени, когда удовлетворение публичным субъектом соответствующих притязаний плательщиков сборов влечет необходимость осуществления публичных расходов. Вместе с тем остается вопрос относительно пределов допустимости использования фискального сбора также в качестве экономического рычага управления удовлетворяемым под условием внесения сбора частным интересом и возможного отступления в связи с этим от требования его соразмерности затратам публичной власти, хотя бы и на уровне федерального закона. Такое отступление может стать очевидным для плательщиков, например в случае взимания с них государственной пошлины за рассмотрение дел в судах.

Обращаясь к этой проблеме при оценке конституционности регулирования, предполагающего отказ в возврате государственной пошлины за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции в ситуации отказа от предоставления такой лицензии, КС РФ пришел к выводу о том, что размер государственной пошлины, взимаемой за совершение публичным субъектом соответствующих юридически значимых действий, «не обязательно должен быть эквивалентен понесенным в связи с совершением этих действий затратам и определяется на основе принципов справедливости и соразмерности исходя из цели обеспечения публичного порядка в конкретной сфере общественных отношений и характера прав, реализация которых связывается с необходимостью уплаты государственной пошлины»⁵.

С этих позиций КС РФ признал конституционную допустимость изъятия государственной пошлины за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции в повышенном размере в связи с ее направленностью не только на компенсацию затрат публичного субъекта, но и на регулирование соответствующей деятельности путем создания фискального барьера для ее выхода на рынок.

Таким образом, речь идет о конституционно-правовом понимании соразмерности, не только не предполагающей точного соответствия размера сбора уровню потенциально предопределенных предоставлением встречного удовлетворения публичных затрат, но и допускающей существенное отклонение от этого уровня в связи с использованием сбора для достижения конституционно значимых целей в качестве фискального регулятора. Можно предположить, что в контексте выводов КС РФ в последнем случае соразмерность должна определяться, в том числе, исходя из соответствия параметров сбора уровню тех потенциальных угроз правопорядку, которые может нести с собой притязание частного лица на удовлетворение в публичном порядке своего интереса.

Нельзя, однако, попутно не заметить, что подобная интерпретация соразмерности, позволяющая, скорее, говорить о конституционной пропорциональности изъятия, создает предпосылки также и для весьма широкого понимания в конституционном аспекте самой индивидуальной возмездности. В связи с этим в случае лицензирования, например, предназначение сбора могло бы усматриваться в переложении

⁵ Постановление КС РФ от 23.05.2013 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Встреча“».

в какой-то мере на его плательщика бремени и тех потенциальных расходов, которые публичный субъект будет вынужден понести в связи с необходимостью повышенного внимания к деятельности лицензиата. В том числе речь может идти об осуществлении в отношении такой деятельности специальных мероприятий надзора, а также устранении ее возможных негативных последствий.

Вместе с тем в ситуации, рассмотренной КС РФ, изъятие сбора не было сопряжено с предоставлением частному лицу права осуществления соответствующей деятельности, что позволило К.В. Арановскому не согласиться с подходами Суда, указав в особом мнении, что государство, не предложив плательщику «экономически значимых правоприобретений, безосновательно себя обогащает». Оправдать же взимание сбора безотносительно к выдаче лицензии, с позиции К.В. Арановского, можно было бы в том случае, «если бы размер пошлины хоть приблизительно соотносился с расходами на лицензионные процедуры».

Тем не менее при наличии соответствующих конституционных предпосылок КС РФ допускает использование фискального сбора в регулирующих целях не только в отсутствие реального самостоятельного экономического основания для изъятия, но и в отсутствие соразмерного встречного предоставления плательщику, позволяющего экономически оправдывать изъятие осуществлением соответствующих публичных расходов либо предоставлением ему экономически значимых приобретений. В этом случае конституционное требование справедливости и соразмерности платежа, изымаемого в силу публичного императива, может считаться соблюденным уже в силу обеспечения конституционной пропорциональности изъятия, даже в ситуации его значительного отступления от компенсационных параметров. При этом оценка обеспечения такой пропорциональности поднимается на конституционный уровень и основывается в значительной мере на соотношении конституционных ценностей.

Выше речь шла о допустимости использования в регулирующих целях публичных сборов, обнаруживающих фискальную направленность. Вместе с тем не усматривается формальных препятствий для распространения подобного подхода также на ситуации взимания иных публичных платежей, введение которых связывается с иными, отличными от фискальных, экономическими предпосылками. Речь может идти, например, о предоставлении публичных (природных) ресурсов в пользование, когда оно осуществляется в публичном порядке. В этом отношении наряду со сборами, обнаруживающими наличие фискальной цели обеспечения расходов публичной власти, хотя и не обязательно ограничивающимися этой целью, могут быть выделены сборы за использование публичных (природных) ресурсов. В частности, с конституционных позиций такими сборами могут быть признаны разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, вносимые в качестве платы за право использовать участок недр в соответствии с целевым назначением и разрешенными видами работ, а также регулярные платежи за пользование недрами.

По своей сущности такие сборы представляют плату за эксплуатацию в тех или иных пределах предоставленного публичным субъектом экономического (природного) ресурса, что и оправдывает экономические притязания собственника такого ресурса на ее взимание. В силу этого отсутствуют, как представляется, экономические предпо-



ссылки для определения места платы за использование публичных ресурсов в системе фискальных платежей, непосредственным экономическим смыслом изъятия которых является покрытие публичных расходов⁶. Равным образом не может рассматриваться в качестве фискального изъятия вносимая по гражданско-правовому договору плата за аренду государственного (муниципального) имущества.

Вместе с тем нельзя не признать, что предоставление соответствующего ресурса в публичном порядке создает известные предпосылки для возможного отступления публичного субъекта от эквивалентно-стоимостного характера соответствующих отношений, в том числе со ссылкой на использование регулирующего воздействия платежа как инструмента повышения заинтересованности в максимально эффективном достижении цели использования публичного ресурса. Разумеется, это не отрицает необходимости соблюдения справедливости и пропорциональности соответствующего публичного изъятия, однако в связи с конституционным уровнем соответствующих индикаторов значительно затрудняет оценку такого соблюдения.

В какой-то степени об этом может свидетельствовать и вынесение КС РФ отказного определения по делу об оспаривании конституционности установленного порядка изъятия регулярных платежей за пользование недрами, допускающего их исчисление и уплату за период до начала действия лицензии на право пользования участком недр, а также после истечения ее действия. Учитывая взаимосвязь момента выдачи лицензии с моментом подачи заявки на предоставление права пользования недрами и предельных сроков ее рассмотрения, КС РФ расценил ситуацию как «несение издержек, связанных с выполнением основанных на законе требований, предъявленных к ведению предпринимательской деятельности». В связи с этим не было усмотрено оснований для принятия дела к рассмотрению⁷.

Представляется, что именно допустимость использования публичным субъектом в конституционно допустимых пределах обязательных публичных платежей в качестве экономического (финансового) регулятора приводит к существенному сближению различных их видов, что затрудняет решение вопросов их разграничения и выявления экономических особенностей, значимых для выбора в конкретном случае наиболее адекватной модели. В качестве исключения, пожалуй, можно было бы рассматривать платежи, в том числе рентные, вносимые на основании публичного

⁶ В этом отношении заслуживает внимания утверждение А.А. Ялбулганова о невозможности включения в систему налогов и сборов рентных платежей, определение величины которых «в большинстве случаев индивидуально и требует большей мобильности и скорости реагирования в связи с тем, что условия ее получения регулярно изменяются в зависимости от различных факторов» (Ялбулганов А.А. К вопросу о преобразовании системы налогов и сборов РФ // Финансовое право. 2011. № 7. С. 29–36). Приведенная позиция представляется справедливой именно в контексте признания фискального характера упомянутых автором наряду с налогами сборов. Притом что плата за пользование публичными (природными) ресурсами, взимаемая в публичном порядке, также может обретать с конституционных позиций форму сбора, хотя и отличного от сбора фискального.

⁷ См.: определение КС РФ от 06.10.2015 № 2314-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества „Оренбургнефть“ на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 4 статьи 43 Закона Российской Федерации „О недрах“».

(административного) договора. При этом нельзя не согласиться с утверждением А.В. Винницкого о проблемах, вызванных отсутствием в настоящее время в российской правовой науке общепринятой научной доктрины, которая могла бы быть положена в основу определения правового режима административных договоров. Развитие теории административных договоров, по мнению автора, обеспечило бы и необходимые предпосылки и для разрешения вопроса о формах платы за пользование публичным имуществом. В отсутствие же на сей счет единой научной концепции система платежей за пользование публичным имуществом, по его справедливому замечанию, продолжает оставаться весьма противоречивой⁸.

Тем не менее и в условиях действующего регулирования не усматривается оснований для определения места собственно платы за пользование публичными (природными) ресурсами в системе фискальных платежей. Другое дело, что элементы рентного подхода могут в большей или меньшей мере использоваться законодателем при моделировании экономической конструкции налогов на природопользование, как это имеет место в отношении налога на добычу полезных ископаемых. Однако присутствие таких элементов не изменяет в целом налоговой природы такого платежа, что формально позволяет оправдывать любые отступления от модели ренты в пределах экономической обоснованности соответствующего налогового изъятия. В силу этого нередко используемый термин «рентные налоги» представляется весьма условным как с юридической, так и с экономической точки зрения.

Именно приоритетность фискальной функции налога становится основной причиной критического отношения к использованию публичным субъектом налогового механизма в целях получения дохода от предоставления в пользование объектов природопользования. По мнению многих экспертов, фискальная функция не может ставиться на первое место при регулировании природоресурсных платежей, а необходимым условием рационального использования природных ресурсов признаются именно рентные платежи⁹.

В этом контексте применительно к плате за негативное воздействие на окружающую среду представляется не совсем точным говорить о ней как об условии приобретения права осуществления вредоносной деятельности, влекущей загрязнение природной среды. Сама по себе такая деятельность, хотя объективно и способна повлечь негативное воздействие на окружающую среду в силу ограниченных технологических возможностей на современном этапе развития науки и техники, но по иным критериям, несомненно, признается отвечающей публичным интересам.

Скорее, речь идет об установлении публично-правовых условий допуска к эксплуатации общего ресурса (публичного блага) при осуществлении такой деятельности. С этих позиций плата, взимаемая при осуществлении деятельности, связанной с воздействием на природную среду, по существу, может рассматриваться в качестве разновидности платы за природопользование. Ее установление в публичном порядке позволяет, согласовать удовлетворение притязаний субъектов экономической дея-

⁸ См.: Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013.

⁹ См. об этом: Ялбулганов А.А. Указ. соч.



тельности на эксплуатацию окружающей природной среды с обусловленными допуском к общему ресурсу публичными притязаниями, обеспечиваемыми, в том числе, за счет взимания соответствующей платы.

При этом на определенных этапах развития общественных отношений параметры таких публичных притязаний могут уточняться в зависимости от усиления или ослабления объективной потребности в стимулировании рационального отношения к природной среде, а также от обеспеченности публичного субъекта ресурсами для проведения мероприятий, вызванных последствиями ухудшения ее качественных показателей. Причем в зависимости от превалирования (сочетания) на соответствующем этапе тех или иных публичных задач могут нуждаться в уточнении и параметры установления взимаемой за доступ к публичным ресурсам платы.

В этом контексте соответствующая плата может использоваться как в качестве инструмента, обеспечивающего покрытие соответствующей части публичных расходов, так и в качестве финансового (экономического) рычага управления частным интересом в целях гармонизации его с интересом публичным при допуске к объектам природной среды (публичным ресурсам).

Такой подход может быть оправдан как обеспечивающий справедливость в распределении бремени публичных расходов, поскольку в этом случае дополнительными фискальными изъятиями, возникновение потребности в которых обусловлено необходимостью организации публичным субъектом мер по устранению последствий ухудшения качества природной среды, обременяются именно те субъекты, которые эксплуатируют соответствующее публичное благо в собственном интересе.

Не случайно с позиции КС РФ содержание вытекающего из ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» принципа «загрязнитель платит» выражается в обязательном финансировании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия¹⁰.

Однако такая адресная плата при соответствующем определении ее параметров может быть использована в качестве экономического стимула наиболее рационального использования окружающей среды в процессе соответствующей деятельности. В этом контексте трудно согласиться с тем, что институт платы за разрешенное негативное воздействие на окружающую среду может быть заменен системой мер по привлечению к экономической и другим видам ответственности субъектов хозяйственной деятельности, оказывающих какое-либо воздействие¹¹.

¹⁰ См.: постановление КС РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации „Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства“ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Заполярье“».

¹¹ См.: Аксенова О.В. Правовое регулирование экологических платежей // Законодательство и экономика. 2009. № 11. С. 37–40.

Такой подход приведет к признанию противоправности публично значимой хозяйственной и иной деятельности, по объективным причинам не позволяющей на соответствующем этапе развития технологий исключить ухудшение в результате ее осуществления качественных характеристик природной среды. В то время как задача платы за разрешенное негативное воздействие на природную среду должна заключаться, в том числе, в экономическом стимулировании к снижению уровня допустимого на данном этапе в рамках публичных правил негативного воздействия.

Так или иначе, взимание платы за негативное воздействие на природную среду оправдывается адресным удовлетворением притязаний частных лиц на эксплуатацию в тех или иных пределах этой среды в целях реализации их интересов как субъектов экономической деятельности. Тем самым рассматриваемая плата, обладая характеристиками обязательного публичного платежа, в отличие от налогов, обнаруживает признак обусловленности изъятия, что позволяет рассматривать ее в конституционном аспекте в качестве сбора.

Представляется, что отдельные исследователи, даже отрицая индивидуальную возмездность платы за негативное воздействие на окружающую природную среду, косвенно все же признают такую возмездность. Так, Е.Л. Васянина, не усматривая оснований определять указанный платеж как индивидуально возмездный, относит его к категории рентных налогов¹², опираясь при этом на позицию Д.В. Винницкого относительно обусловленности их уплаты использованием плательщиком природных ресурсов, принадлежащих по праву собственности государству¹³.

Думается, что отнесение платы за негативное воздействие на окружающую природную среду к рентным налогам свидетельствует о признании в такой плате признаков фискального платежа при одновременной обусловленности изъятия предоставлением в пользование соответствующих природных ресурсов и направленности на изъятие рентного дохода. Таким образом, этот подход ориентирует при определении модели соответствующего публичного платежа на оптимальную дифференциацию параметров изъятия с учетом конкретных видов негативного воздействия на природу.

Вместе с тем нельзя не признать, что налоговый характер платежа свидетельствует о признании его фискальной функции. В то время как исследователи, отстаивающие рентный характер природоресурсных платежей, выражают известные опасения относительно того, что придание им формы налога может привести к превалированию фискальной функции в противовес компенсационной и стимулирующей. При этом отмечается, что в таком случае «результатом установления природоресурсного платежа может стать увеличение сброса загрязняющих веществ или нерациональное природопользование»¹⁴.

¹² См.: *Васянина Е.Л.* О некоторых проблемах правового регулирования платы за загрязнение окружающей природной среды // *Налоги и налогообложение.* 2009. № 4. С. 39–44.

¹³ См.: *Винницкий Д.В.* *Налоги и сборы: понятие, юридические признаки, генезис.* М., 2002. С. 70.

¹⁴ Подробнее см.: *Семенча О.Ю.* К вопросу о правовой природе природоресурсных платежей // *Lex Russica.* 2008. № 1. С. 181–184.



Тем не менее представляется, что в контексте определения оптимальной модели платы за негативное воздействие на окружающую природную среду этот спор не имеет принципиального значения. Дело в том, что, несмотря на обусловленность взимания платы за негативное воздействие на природную среду использованием ее плательщиками природных ресурсов, все же не усматривается достаточных экономических предпосылок для ее регламентации в качестве собственно рентного платежа. Рента обеспечивает притязание собственника на сверхприбыль, полученную природопользователем от эксплуатации природного ресурса. В свою очередь, окружающая природная среда не становится в рассматриваемой ситуации определяющим средством извлечения такой прибыли плательщиками, а выступает лишь одним из условий извлечения дохода в рамках иной основной экономической деятельности соответствующих субъектов.

Уже это само по себе затрудняет возможность выявления той части прибыли (дохода), получение которой обусловлено именно допустимыми пределами влияния в процессе соответствующей экономической деятельности на качественные характеристики окружающей среды. Таким образом, не усматривается достаточных возможностей для обеспечения объективной сопоставимости уровня экономических притязаний собственника на изъятие рентного дохода с обеспеченным эксплуатацией природной среды уровнем доходности плательщика.

Представляется, что современное состояние научных дискуссий по вопросу правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую природную среду так или иначе в большей степени указывает на признание этой платы в качестве очень специфического природоресурсного фискального сбора. Действительно, само влияние субъектов в процессе осуществляемой ими экономической деятельности на качественные характеристики окружающей природной среды объективно свидетельствует о факте эксплуатации ими этой среды, обеспечивающей удовлетворение частного интереса. Это позволяет усматривать наличие связи между использованием соответствующих природных ресурсов и приобретением в связи с этим экономических выгод.

Вместе с тем, поскольку такое использование в рассматриваемом случае становится, по существу, условием иной основной экономической деятельности субъекта, возникают объективные препятствия для индивидуализации параметров соответствующего платежа как предопределенного притязаниями собственника на обусловленную использованием природной среды выгоду плательщика. Тем более что рассматриваемое воздействие на природную среду становится ординарным и всеобщим условием соответствующей экономической деятельности, имеющим место в значительной мере в силу объективных причин. В то же время допустимость объективной фиксации параметров воздействия на окружающую среду в процессе ее эксплуатации не исключает дифференцированного подхода к изъятию соответствующей платы с учетом характера использования среды и, соответственно, уровня воздействия, характеризующего параметры ее эксплуатации.

Следовательно, несмотря на обусловленность платы за негативное воздействие на окружающую природную среду эксплуатацией такой среды в целях осуществления той или иной экономической деятельности частных лиц, параметры ее определения

затруднительно привязать к реальному уровню вызванных таким использованием экономических выгод плательщика. Поэтому получение таких выгод от эксплуатации природной среды, которое могло бы рассматриваться в качестве самостоятельной экономической предпосылки установления возмездных отношений публичного и частного субъектов, не становится определяющим для моделирования параметров соответствующей платы. При этом в отсутствие прямой связи с какими-либо иными экономическими предпосылками введение соответствующей платы публичным субъектом может быть оправдано фискальными интересами возмещения публичных расходов, вызванных ухудшением качественных характеристик природной среды.

В этом отношении обусловленность изъятия использованием плательщиком в определенных параметрах публичного блага, тем более в отсутствие ясных очертаний самостоятельного экономического основания для его осуществления, свидетельствует о соответствии такого изъятия конституционным признакам фискального сбора. Разумеется, это, хотя и требует определения его существенных элементов на уровне закона, само по себе еще не исключает с конституционных позиций возможности участия в его установлении Правительства РФ, включая определение им в заданных законодателем параметрах конкретных ставок сбора.

Парадокс, однако, заключается в том, что это отнюдь не снимает все тех же требований экономической оправданности параметров такого платежа как индивидуально возмездного. При этом любые отклонения от экономически доказуемого соответствия уровня изъятия от уровня встречных предоставлений плательщику с конституционных позиций могут рассматриваться в качестве основания для выдвижения требования об определении размеров такого фискального платежа непосредственно на уровне закона.

В свою очередь, регламентация изъятия, включая определение системы ставок, непосредственно на уровне закона существенно расширяет дискрецию публичной власти в определении его параметров, учитывая допустимость использования в этом случае в конституционных пределах регулирующих возможностей фискального платежа. К тому же такая регламентация не способна сама по себе гарантировать оптимальную дифференциацию его параметров в целях минимизации негативного воздействия на природную среду в процессе экономической деятельности, равно как и исключить в рамках такой регламентации превалирование фискальной цели.

Таким образом, думается, что возникновение проблемы выбора наиболее адекватной с экономических позиций модели платы за негативное воздействие на природную среду предопределено существенной спецификой соответствующего вида природопользования, которая объективно затрудняет применение рентного подхода в регулировании рассматриваемого публичного изъятия и предопределяет необходимость обращения к использованию для этого собственно фискальных инструментов. Поэтому совершенствование регулирования в этой части, как представляется, должно находиться прежде всего в русле давно назревшей систематизации фискальных платежей, нацеленной на унификацию гарантий защиты прав их плательщиков в контексте конституционного требования законного установления налогов и сборов.