



НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА ШЕВЕЛЕВА

заведующая кафедрой государственного и административного права, профессор СПбГУ, доктор юридических наук

sheveleva.n@jurfak.spb.ru

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

На протяжении 25 лет в России наблюдается процесс поиска оптимальной модели природоресурсных платежей, способной обеспечить достаточно большой объем поступлений средств в бюджетную систему РФ и одновременно простой в администрировании. Полученный результат пока далек от идеала, и это предвещает дальнейшие изыскания и решения органов государственного управления, в которых было бы неплохо учесть уже совершенные ошибки и оценить верные решения.

Ключевые слова: обязательные платежи, платежи за природопользование, российская система обязательных платежей

Само понятие «природоресурсные платежи» не имеет сколь-либо отчетливого содержания; для указания на платежи, так или иначе связанные с природной средой, используются различные термины: платежи за природопользование, за пользование природными ресурсами, за использование природных ресурсов, природоохранные, экологические платежи. В настоящей статье термины «природоресурсные платежи» и «платежи за природопользование» будут использоваться как идентичные для указания на явления, объединенные общим фискальным характером платежей и предметом — природной средой, включая сюда не только само использование природных ресурсов с целью извлечения выгоды, но и иное воздействие на окружающую среду. Полагаем, что такой методологический подход позволит оценить различные по правовой природе платежи с точки зрения достаточности и тщательности правового регулирования и конституционной их допустимости¹.

¹ Следует оговориться, что природоресурсные платежи охватывают как обязательные (публичные), так и гражданско-правовые (договорные) платежи (прежде всего арендные). Нас в данной работе интересуют публичные платежи, также обладающие различной правовой природой.

Законодатель с начала 1990-х гг. отчетливо не разделял публичные платежи в сфере природопользования на налоговые и неналоговые. Сами платежи были представлены в различных нормативных актах. В Законе РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (далее — Закон об основах налоговой системы; сейчас утратил силу) можно было найти федеральные платежи за пользование природными ресурсами, плату за пользование водными объектами, налог на добычу полезных ископаемых, сбор на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. К региональным платежам относились лесной доход, отчисления (сбор) на воспроизводство, охрану и защиту лесов. В числе местных природоресурсных платежей назывался земельный налог. Обращает на себя внимание включение в систему платежей за пользование природными ресурсами не только классические налогов (налог на добычу полезных ископаемых и земельный налог), но и платежей налогового характера, основное регулирование которых осуществлялось не законами, а актами подзаконного уровня, что неизбежно приводило с момента вступления в силу Конституции РФ к конфликту с конституционной нормой о законном характере регулирования налогов и сборов (ст. 57 Конституции РФ)².

В ст. 20 Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (далее — Закон об охране окружающей среды), закрепившей принцип платности использования природных ресурсов, платежи предполагались как за собственно использование природных ресурсов, так и за воздействие на природную среду, в том числе к оплачиваемому воздействию было отнесено загрязнение. Использование природной среды с внесением соответствующей платы подразделялось на право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов и на право сверхлимитного и нерационального использования природных ресурсов. К использованию природных ресурсов относилась также плата на их воспроизводство и охрану. К самим природным ресурсам были отнесены земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы. Такой подход законодателя, допускающий нерациональное и вредное использование и легитимирующий их через взимание фискальных платежей, невозможно расценить как соответствующий целям экологической безопасности и обеспечения благоприятной окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ).

Плата за воздействие на природную среду включала в себя плату за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов; выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов. Таким образом, некоторые платежи за природопользование предусматривались как в налоговом законе, так и в законе, регулирующем отношения в сфере охраны окружающей среды. На практике налоговая (или неналоговая) природа платежа определялась в зависимости от органа, осуществляющего администрирование: налоговые органы кон-

² О конституционном принципе законности установления налогов и сборов см.: Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель. Налогоплательщик. Государство. Правовые позиции Конституционного Суда РФ. М., 1998.

тролировали уплату налоговых природоресурсных платежей, а природоохранные органы³ — неналоговых.

Не вносила ясности и действующая бюджетная классификация, закреплённая специальным законом⁴. Платежи за пользование природными ресурсами были выделены в отдельный раздел и включали в себя: платежи за пользование недрами, в том числе за проведение поисковых и разведочных работ, добычу полезных ископаемых, пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; платежи за пользование континентальным шельфом, в том числе за пользование минеральными ресурсами, за пользование живыми ресурсами; отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; лесные подати; платежи, связанные с использованием водными объектами, в том числе плату за пользование водными объектами (водный налог), направляемую на восстановление и охрану водных объектов; плату за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов; земельный налог, в том числе земельный налог за земли сельскохозяйственного и несельскохозяйственного назначения; прочие платежи за пользование природными ресурсами. Объединение под общим именем природоресурсных платежей как налоговых, так и неналоговых поступлений в бюджет свидетельствует о безразличии публичного субъекта к правовой природе этих средств, определяющим фактором является фискальная цель. В 2007 г. в последней редакции Федерального закона от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации в Российской Федерации» разряд природоресурсных платежей именовался «налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами». Таким образом, законодатель последовательно более 10 лет подряд группирует доходы бюджетов бюджетной системы в зависимости от происхождения средств, связи их с природными ресурсами, игнорируя налоговую или неналоговую их природу.

Для отнесения платежей к налоговым использовался исключительно формальный критерий — включение в перечень налогов и сборов, предусмотренных в Законе об основах налоговой системы, сама же природа платы, ее связь с использованием природных ресурсов, извлечение экономической выгоды и другие обстоятельства значения не имели.

Все указанные в Законе об охране окружающей среды платежи регулировались актами Правительства РФ, среди которых базовым было постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», в котором были названы конкретные виды вредного воздействия на окружающую природную среду, за которые взимается плата⁵: выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников; сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные

³ Таким органами были Ростехнадзор (до 2010 г.) и Росприроднадзор.

⁴ См.: Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации».

⁵ В научной литературе эта плата получила наименование «экологические платежи».

водные объекты; размещение отходов; другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.). Другим постановлением были установлены нормативы платы за выбросы и сбросы, плата за другие виды вредного воздействия не получила правового регулирования⁶. Любопытно, что в постановлении № 632 дано понимание природопользования как любого вида деятельности на территории РФ. Таким образом, мы видим, что термин «вредное воздействие» поглощается понятием «природопользование».

Платежи за загрязнение (плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды загрязнения), наряду с иными средствами, не относящимися к этой категории⁷, формировали экологические фонды, средства которых были предназначены для решения неотложных природоохранительных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других задач (ст. 21 Закона об охране окружающей среды). Наличие экологических фондов позволяло утверждать, что фискальная цель была не единственной у законодателя при конструировании модели взимания платы за природопользование, где-то в глубине просматривалась взаимосвязь объемов взимания и объемов расходов на природоохранные мероприятия, однако прямая зависимость законодательного закрепления не получила.

Публичные природоресурсные платежи не ограничивались перечнем Закона о охране окружающей природной среды и Закона об основах налоговой системы, в ряде иных законов также была предусмотрена обязательная плата, связанная с деятельностью организаций по использованию природных ресурсов или воздействию на окружающую среду.

Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» предусматривал следующие обязательные изъятия: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии; регулярные платежи за пользование недрами; плата за геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе (аукционе); сбор за выдачу лицензий. В ст. 39 Закона эти платежи были охарактеризованы как неналоговые, поскольку было указано, что пользователи недр, кроме того, уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. В Основах лесного законодательства Российской Федерации, утвержденных ВС РФ 06.03.1993 № 4613-1, в систему платежей за пользование лесным фондом были включены отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов, лесные подати (плата за пользование лесным фондом), арендная плата. В этом случае система платежей включала как на-

⁶ Постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления».

⁷ К другим средствам относились суммы, полученные по искам о возмещении вреда, и штрафы за экологические правонарушения; средства от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции; инвалютные поступления от иностранных юридических лиц и граждан; суммы капитализации средств фондов.

логовые платежи (отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов и лесные подати (лесной доход)), так и гражданско-правовые — арендную плату⁸.

Статья 123 Водного кодекса РФ 1995 г. предусматривала плату за пользование водными объектами (водный налог) и плату, направляемую на восстановление и охрану водных объектов. Последняя распалась на несколько разновидностей, в том числе плату за изъятие воды из водных объектов в пределах установленного лимита, сверхлимитное изъятие воды, использование водных объектов без изъятия воды в соответствии с условиями лицензии на водопользование, сброс сточных вод нормативного качества в водные объекты в пределах установленных лимитов. В ст. 126 Водного кодекса РФ был также предусмотрен сбор за выдачу лицензии, размер которого определялся исходя из расходов на экспертизу заявок на пользование водными объектами, организационных и иных расходов, связанных с выдачей лицензий. В системе водных платежей были смешаны налоговые и иные публичные платежи. В действующей редакции Водного кодекса РФ предусмотрена договорная природа платы за пользование водным объектом (ст. 20).

Формами платы за использование земли законодателем являлись земельный налог, арендная плата и нормативная цена земли⁹.

Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» в ст. 14 допускал возможность взимания платы за выдачу разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на него. Природа этого платежа была совершенно неочевидной, с 2010 г. эти сборы приобрели налоговый характер, были признаны государственной пошлиной¹⁰.

Наконец в Федеральном законе от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» была предусмотрена плата в размерах и порядке, которые установлены налоговым законодательством и законодательством в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ст. 52), т.е. предусматривались как налоговые, так и неналоговые платежи. К последним относилась плата за заключение охотохозяйственных соглашений, определяемая как произведение ставки платы за единицу площади охотничьего угодья и площади соответствующего охотничьего угодья¹¹.

Сложившаяся в течение нескольких лет система платы за пользование природными ресурсами с непрерывными частными изменениями просуществовала до 2002 г. Запутанное и противоречивое правовое регулирование платежей вызывало спра-

⁸ Действующий Лесной кодекс РФ исходит из гражданско-правовой природы платежей за пользование лесов: за использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений (ст. 94).

⁹ См.: Закон РСФСР от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю».

¹⁰ См.: Федеральный закон от 27.12.2009 № 374-ФЗ.

¹¹ См.: ст. 71 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ведливую критику у плательщиков и негативно оценивалось в научной литературе¹². Закрепленные в нормативных актах подходы не отличались эффективностью и с точки зрения величины собираемых средств. Кроме общей негативной оценки, основанной на недостаточности аккумулируемых через действующую систему платежей ресурсов, неэффективной оказалась и идея экологических фондов, от которых отказались в 2001 г.¹³

Существенной проблемой стало и то, что в законодательстве не существовало четко разграничения платежей на налоговые и неналоговые, чего требовал принятый в 1998 г. и введенный в действие в 1999 г. Налоговый кодекс (часть первая). Регулирование Кодексом налоговых отношений, построенное на обеспечении баланса частных и публичных интересов, допускало тем не менее серьезные инструменты вторжения в имущественную сферу налогоплательщиков, как то: налоговый контроль, применение пеней за просрочку налогового платежа, бесспорное взыскание недоимки и пеней, наложение налоговых штрафов, также взимаемых с организаций во внесудебном порядке. Наделение налоговых органов столь значимыми полномочиями требовало четкого разграничения налоговых и неналоговых платежей.

В 2002 г. Конституционный Суд РФ рассматривал вопрос о правовой природе платежей за загрязнение окружающей среды и принял решение, в котором отразились все противоречия действующего правового регулирования и отсутствие внятного государственного подхода к конструкции природоресурсных платежей. В своем определении от 10.12.2002 № 284-О Суд определил платежи за загрязнение окружающей среды как фискальные, указав на границы допустимого регулирования подзаконными актами. Важным обстоятельством видится мнение Конституционного Суда о том, что установление платы за загрязнение окружающей среды «...имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес (курсив наш. — Н.Ш.) в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности». Для плательщиков эти платежи приобретают обязательный характер, являются платежами за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия.

Следствием данного судебного акта явилось перемещение платы за загрязнение окружающей среды из налоговых платежей (ст. 50 и 56 БК РФ) в неналоговые (ст. 51 и 57 и 60 БК РФ)¹⁴.

¹² См.: Ялбулганов А.А. Природоресурсные платежи. М., 2004.

¹³ См.: постановление Правительства РФ от 11.10.2001 № 721 «О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации».

¹⁴ См.: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ (ред. от 29.11.2004) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

В системе налоговых платежей, закрепленных в ст. 13–15 НК РФ (в ред. от 31.07.1998 № 147-ФЗ), к природоресурсным можно отнести следующие: налог на пользование недрами, акцизы на отдельные виды минерального сырья, налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, лесной, водный, экологический и земельный налоги.

Этот набор налоговых платежей просуществовал в части первой НК РФ до 2005 г., а надлежащее правовое регулирование части второй Кодекса получили только налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, земельный налог и два налоговых сбора — за использование объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов. От остальных предполагаемых налогов отказались. С этого времени (с 2005 г.) перечень налоговых платежей не претерпел изменений¹⁵, что указывает на известную устойчивость сложившейся конструкции, хотя в программных документах дальнейшие изменения не исключаются¹⁶. В части налоговых платежей наблюдается отчетливая тенденция упрощения системы платежей, что, безусловно, должно способствовать улучшению качества администрирования этих налогов.

В 2002 г. был принят новый Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором система неналоговых природоресурсных платежей получила обновленный вид. К видам воздействия, которые предполагают внесение обязательной платы, были отнесены:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих и иных веществ;
- сбросы загрязняющих и иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Изменение взглядов законодателя на правовую природу платы за негативное воздействие на окружающую среду можно проиллюстрировать следующими примерами:

¹⁵ В 2010 г. в число оплачиваемых госпошлиной сборов вошли платежи за получение разрешения на осуществление вредного воздействия на окружающую среду.

¹⁶ Включение земельного налога в природоресурсные платежи может вызывать определенные сомнения с учетом того, что налоговой базой в настоящее время признана кадастровая стоимость земельного участка, опирающаяся на его рыночную оценку, в отличие от ранее применяемого подхода — учета его площади. Однако полагаем, что само использование природного ресурса сохраняется как базовое основание для возникновения обязанности по уплате земельного налога.

с 1991 по 2003 г. за платежами однозначно признавалась налоговая природа; с 1999 по 2005 г. платежи предполагались в форме экологического налога, реально оставаясь налоговыми платежами до 2003 г.; с 2003 г. приоритет был отдан неналоговой форме. В настоящее время ничто не указывает на изменение подходов российского законодателя в данном вопросе. Заметим, что в близких нам правовых системах Белоруссии и Казахстана платежи за загрязнение окружающей среды трансформировались в экологический налог (Казахстан) и сохранили свою налоговую природу¹⁷.

Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в состав видов платы за негативное воздействие на окружающую среду были включены выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками (выбросы загрязняющих веществ), сбросы загрязняющих веществ в водные объекты (сбросы загрязняющих веществ), хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов). Таким образом, сегодня подход законодателя заключается в том, что платность пользования природными ресурсами реализуется через плату за воздействие на воздух, воду и землю. И, что особенно важно, перечень природоресурсных платежей является закрытым. Впервые на законодательном уровне были определены элементы, свойственные налогообложению, — установлены плательщики платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16.1), платежная база, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты (ст. 16.2–16.4). Размер платежей по-прежнему определяется актами Правительства РФ¹⁸.

К этому времени (к 2015 г.) платежи за пользование лесными участками и водными объектами приобрели гражданско-правовой характер, поскольку базируются на заключенных с плательщиками гражданско-правовых договорах. При этом, впрочем, нельзя не учитывать влияние публичного интереса при заключении таких договоров, так как речь идет о формировании величины дохода бюджетов бюджетной системы РФ. Гражданско-правовой характер обязательных платежей сохраняется и в сфере землепользования. Платежи за пользование земельными участками с самого начала разделялись на налоговые (земельный налог) и гражданско-правовые (арендная плата и нормативная цена земли) в зависимости от отношений плательщика с земельным участком — право собственности либо обязательственное право.

В произошедших за последние три года изменениях можно было увидеть примеры как сокращения числа публичных платежей (в части платы за негативное воздействие на окружающую среду), что должно привести к улучшению их администрирования, к отказу от подзаконного регулирования и переходу на установление изъятий в сфере природопользования нормами законодательных актов, так и их увеличения в части появления новых сборов.

¹⁷ См.: Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платежей за загрязнение окружающей среды в государствах Евразийского экономического союза // Реформы и право. 2015. № 4. С. 82–87.

¹⁸ См.: постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах».

Отнесение нормами законов (Закона об охране окружающей среды и БК РФ) платы за негативное воздействие на окружающую среду к неналоговым платежам вовсе не выявляет природы этих средств. С 2002 г. продолжают попытки раскрыть содержание понятия «фискальный сбор», высказываются различные догадки относительно места экологических платежей в системе обязательных платежей в бюджет. Наиболее убедительной, с нашей точки зрения, выглядит позиция М.В. Кустовой. Проанализировав характеристики платы, указывающие на ее налоговый и неналоговый характер, принимая во внимание отсутствие экономического основания взимания этих платежей, не имеющих прямой связи с величиной извлекаемой выгоды, автор признает плату за негативное воздействие на окружающую среду природоресурсным сбором, но сбором, имеющим приоритетную фискальную цель¹⁹.

Процесс формирования системы платежей тем не менее не завершен, в 2014–2015 гг. набор природоресурсных платежей пополнился двумя новыми сборами — экологическим²⁰ и утилизационным²¹, природа которых и принадлежность к природоресурсным платежам представляется неочевидной.

Экологический сбор прямо назван законодателем неналоговым сбором (ст. 24.5 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; далее — Закон об отходах производства и потребления), его основные элементы были регламентированы в федеральном законе, актом правительства подлежит урегулировать только порядок взимания сбора: вопросы порядка исчисления, срок уплаты, порядок взыскания, зачета, возврата излишне уплаченных и излишне взысканных сумм сбора. Указание на неналоговую природу сбора не образует ясности в вопросе соотношения его с иными неналоговыми платежами. Особенность экологического сбора заключается в том, что его уплата не имеет прямой связи с использованием природных ресурсов, обязанность по его уплате возложена на производителей (а также импортеров) товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Таким образом, негативное воздействие (сброс или выброс) не является причиной происхождения сбора, не просматривается и отчетливая связь с размещением отходов. Более того, если в результате утилизации будут образованы твердые бытовые отходы, это послужит основанием для платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

Помимо этого, экологический сбор наделен стимулирующей функцией, заключающейся в целевом характере средств, аккумулированных в федеральном бюджете. Стимулирование имеет адресатом не плательщиков сборов, а субъектов Российской Федерации: средства, поступившие в федеральный бюджет в счет уплаты экологического сбора, в приоритетном порядке предназначаются для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями, импортерами таких товаров, путем уплаты

¹⁹ См.: Кустова М.В. Проблемы правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду: конституционно-правовой аспект // Петербургский юрист. 2015. № 5. С. 167.

²⁰ См.: Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ.

²¹ См.: Федеральный закон от 21.10.2013 № 278-ФЗ.

экологического сбора, а также для строительства, реконструкции, технического перевооружения, модернизации производственно-технических комплексов, осуществляющих обращение с отходами, разработки и внедрения промышленного оборудования российского производства в целях утилизации и обезвреживания отходов, софинансирования региональных программ в области обращения с отходами в части строительства объектов, используемых для сбора, транспортирования, обработки, утилизации отходов от использования товаров (ст. 25.4 Закона об отходах).

Утилизационный сбор подлежит уплате лицами, осуществляющими ввоз транспортных средств в РФ либо производство (изготовление) таких транспортных средств в целях обеспечения экологической безопасности, в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств с учетом их технических характеристик и износа (ст. 24.1 Закона об отходах). Законодатель прямо указывает на экологическую цель этого сбора. В п. 8 ст. 24.1 Закона об отходах предусмотрена возможность компенсации затрат организаций по осуществлению ими деятельности по обращению с отходами, при этом такая компенсация предполагается за счет средств федерального бюджета, впрочем, без привязки к средствам, собранным от уплаты утилизационного сбора.

Отнесение экологического и утилизационного сборов к платежам за пользование природными ресурсами вызывает обоснованные сомнения, поскольку возложены они на производителей (импортеров), которые никакой выгоды от захоронения отходов не извлекают, а выполняют обязанность, возложенную на них публичным субъектом. Тем не менее законодатель настойчиво связывает само размещение отходов с платежами за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 16 Закона об охране окружающей среды), чем подтверждает ранее занятую позицию о включении в понятие «природопользование» и оказания на нее вредного воздействия вне зависимости от наличия или отсутствия какой-либо выгоды.

Появление новых видов платежей — утилизационного и экологического сборов — вновь вернуло исследователей и правоприменителей к вопросу методологического характера. За что же, собственно, взимается плата: за использование природных ресурсов (извлечение выгоды) либо за иную любую деятельность, презюмируемую как вредно воздействующую на окружающую среду? Поводом послужили неопределенность в вопросе установления субъекта платы за обращение с отходами и различное толкование самой деятельности по обращению с отходами, высказанное высшими судебными инстанциями²². На сегодняшний день, пока плательщиками платежей за негативное воздействие на окружающую среду в части обращения с отходами считаются любые организации и индивидуальные предприниматели, в результате деятельности которых образовались отходы, следует признать, что плата взимается за природопользование, понимаемое как любая хозяйственная деятельность, независимо от наличия или отсутствия экономической выгоды.

²² См.: постановление КС РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона „Об охране окружающей среды“ и постановления Правительства Российской Федерации „Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия“ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Тополь“».

А.А. Ялбулганов высказывает идею о некоей экологизации платежей и законодательства, с которой можно согласиться и надеяться на дальнейшее развитие законодателем именно этой линии²³. Об этом же свидетельствует, на наш взгляд, появление института реестров, в том числе реестра объектов размещения отходов.

Оценки природы новых экологического и утилизационного сборов разнятся от отнесения их к природоресурсным платежам, природоохранным сборам, сборам, обеспечивающим экологическую безопасность, до отрицания отнесения их к платежам за природопользование. Последнюю позицию занимает М.В. Кустова²⁴, полагающая, что утилизационный сбор обладает признаками специального налога на выпуск в обращение на территории РФ транспортных средств и, поскольку он является налогом, основной его функцией следует считать фискальную.

Нельзя не обратить внимания на действующую бюджетную классификацию платежей за природопользование, поскольку в ней проявляется фискальный интерес законодателя. В 2016 г. публичными федеральными неналоговыми доходами признавались:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- утилизационные сборы;
- разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, предусмотренных в лицензии (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, и участков недр местного значения);
- регулярные платежи за пользование недрами при пользовании недрами на территории РФ;
- регулярные платежи за пользование недрами, взимаемые с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ и за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ;
- сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр (кроме участков недр местного значения) (ст. 51 БК РФ).

²³ См.: Ялбулганов А.А. К вопросу об экологических функциях фискальных и налоговых платежей // Финансовое право. 2013. № 10. С. 17–27; *Он же*. Экологизация российского законодательства о налогах и сборах: к вопросу об экологических функциях налогового права // Реформы и право. 2014. № 4. С. 25–33. Автор отмечает, что под экологизацией налогового законодательства следует понимать целенаправленную деятельность законодателя по внесению изменений и дополнений в налоговые законы, нацеленных на наполнение его норм специальными положениями, способствующими бережному использованию природных ресурсов, в том числе путем налоговых стимулов, включая предоставление налоговых льгот.

²⁴ См. статью М.В. Кустовой «Утилизационный сбор: проблемы определения места в системе фискальных платежей» в данном номере журнала.

В региональные бюджеты подлежали зачислению средства, взимаемые в форме платы за негативное воздействие на окружающую среду, разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных оговоренных в лицензии событий по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов, регулярных платежей за пользование недрами при использовании недрами на территории РФ, разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных оговоренных в лицензии событий при использовании недрами на территории РФ по участкам недр местного значения, сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр местного значения.

Доходами местных бюджетов в 2016 г. признавалась плата за негативное воздействие на окружающую среду (для городских округов и муниципальных районов).

Если пытаться увидеть общее в названных платежах, то таковым выступает юридический факт выдачи публичным органом разрешений на совершение некоторых действий в сфере недропользования и осуществление вредного воздействия на окружающую среду (выброс в атмосферный воздух, сброс в водные объекты, обращение с отходами). Такие платежи могли бы именоваться *экологическими сборами*. Для федерального бюджета доходом признаются также утилизационные сборы, обязательные к уплате производителями транспортных средств, приближающиеся по своим свойствам, как уже было указано, к специальному налогу.

Заметим, что экологический сбор не включен в соответствующие перечни доходов бюджетов бюджетной системы РФ, т.е. он не признается доходом конкретного или конкретных бюджетов, его целевой характер проявляется в положениях Закона об отходах и предполагает предоставление за счет средств этого сбора субсидий региональным бюджетам при соблюдении ряда условий (п. 10–12 ст. 24.5).

Неналоговые природоресурсные платежи входят в состав обязательных неналоговых платежей и в силу отсутствия прочных преград, которые создает НК РФ для налоговых платежей, они имеют тенденцию к увеличению, что формирует дополнительную фискальную нагрузку для хозяйствующих субъектов. В Основных направлениях налоговой политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов данную проблему предлагается решать путем введения моратория и рассчитывать дополнительный показатель внутрироссийской фискальной нагрузки, включающей уплату налоговых и неналоговых платежей.

В поисках подлинной природы экологических платежей, предусмотренных в Законе об охране окружающей среды, не следует забывать также и об изначальном базовом подходе, предполагающем необходимость осуществления плательщиком природоохранных мероприятий, а также внесения компенсационных платежей, нацеленных на выполнение восстановительных задач, т.е. имеющих экологическую предназначенность. При этом правовое регулирование отталкивается от гражданско-правового механизма деликта. В п. 2 ст. 16 новой редакции Закона об охране окружающей среды указано, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает лиц, обязанных вносить эту плату, от осуществления мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду, от обязанности по возме-

щению вреда, причиненного окружающей среде в результате осуществления ими хозяйственной и (или) иной деятельности, и от ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды. Во всех случаях эти платежи имеют публичный и фискальный характер. Причем это именно фискальный характер, поскольку штрафы и суммы компенсации причиненного вреда в силу принципа совокупного покрытия расходов (ст. 35 БК РФ) используются для финансирования любых расходов публичных субъектов без привязки к экологическим целям. И лишь в последние несколько лет появились слабые признаки стимулирующей функции экологической направленности: увязывание величины взимаемых платежей с проведением плательщиками мероприятий, направленных на уменьшение вредоносного воздействия на окружающую среду²⁵.

В этом аспекте начиная с 1990-х гг. можно видеть, что в систему публичных платежей за природопользование включаются совершенно различные по правовой природе платежи с диаметрально противоположными целями. Пока законодатель не может определиться, что главное для него в конструировании модели природоресурсных платежей, — природоохранная задача или прагматичная фискальная цель.

²⁵ Например, п. 11 ст. 16.3 Закона об охране окружающей среды.