

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ФОРМА И ВИДЫ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

1.1. Принцип платности природопользования

В хозяйственной деятельности ресурсы природы используются двумя основными способами.

Во-первых, природа – поставщик минеральных, биологических, энергетических и других ресурсов, используемых в хозяйственной деятельности и в быту.

Во-вторых, природа предоставляет свои рекреационные возможности для размещения как самих производств, так и отходов, образующихся в процессе производства и потребления.

В зависимости от формы эксплуатации ресурсов природы выделяют группу платежей за извлекаемые природные ресурсы и группу платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду.

В основании природоресурсных платежей лежит *принцип платности природопользования*. Его не следует сопоставлять с платностью в гражданско-правовом значении. Попытки сделать это основываются на оценочных суждениях и подвергают налогообложение рискам лоббизма и зарегулированности.

Платность природопользования не означает возмещения государству стоимости добытых ресурсов или стоимости размещения отходов. Эквивалентность платежа благу, полученному природопользователем, в большинстве случаев нельзя установить. Невозможно назвать стоимость косяка рыбы в океане или залегающей в земле руды, адсорбционных возможностей водоема и др.

Платность природопользования не всегда сопряжена с использованием конкретного ресурса. Например, техногенные загрязнения природной среды не бывают избирательными: выбросы в атмосферу вредных веществ загрязняют и почву, и воду.

Плата за загрязнение не тождественна арендной плате или плате «за хранение» выбросов в атмосфере.

Платность природопользования отличается от гражданско-правовой ответственности за причиненный ущерб.

Ущерб возникает в результате виновного противоправного деяния. Негативное воздействие природопользования, напротив, санкционировано. Оно косвенно допускается (и даже одобряется) через механизм лицензирования деятельности природопользователя. Тем самым признается общественная необходимость деятельности, сопряженной с определенным вредом природе. Негативное воздействие на природу, в связи с которым уплачиваются регулярные платежи, правомерно.

Поэтому и термин «экологическая ответственность», который часто используется при обосновании необходимости введения того или иного платежа, имеет не узко-юридическое, а широкое общественное звучание: сопричастность природопользователя формированию публичных фондов целевого природоохранного назначения.

При возмещении ущерба необходимо установить жесткие причинно-следственные связи. Ущерб должен быть реальным, осязаемым, исчисленным. Вред от природопользования в большинстве случаев гипотетический. Он с определенной степенью уверенности предполагается, но доподлинно неизвестно где, когда и как проявится.

Предположения и допуски свойственны регулированию в сфере экологии. Например, углекислый газ – не вредное вещество, но существует гипотеза, что его накопление в атмосфере ведет к парниковому эффекту. Это предположение послужило основой для ограничения выбросов углекислого газа, одним из инструментов которого служат платежи за выбросы CO₂.

Таким образом, в случаях негативного воздействия на природу возмещается либо ущерб по правилам гражданско-правовой ответственности (противоправность и виновность действий, реальность и исчисленность последствий, причинно-следственная связь действий и последствий), либо природопользователь привлекается к софинансированию общественных затрат на природоохранную деятельность.

Если вред природе можно оценить как гипотетический (вполне реальный, но не исчисленный строго), то экономический принцип платности природопользования реализуется посредством не гражданско-правовых, а публично-правовых инструментов.

Общая суть их действия состоит в приравнивании факта негативно-го воздействия к факту причинения вреда. Устанавливается правовая презумпция: «негативное воздействие порождает вред».

Затем используется гипотеза: величина предполагаемого вреда исчисляется по установленной таксе, т.е. на показатель воздействия (объем выбросов газа в атмосферу, жидких отходов в водоем, вес выловленной рыбы и т.п.) устанавливается ставка платежа.

Отношения между природопользователем (причинителем вреда) и гипотетическим субъектом вреда не индивидуализированы. Они опосредуются специальными публично-правовыми институтами, например, государственными экологическими фондами, куда поступают платежи и финансируются расходы на природоохранные мероприятия.

Таким образом, *платность природопользования — это лишь общий принцип.*

Назначение этого принципа — обоснование необходимости покрытия публичных издержек на охрану природы не за счет общих налогов, а за счет целевых поступлений от лиц, эксплуатирующих ресурсы природы.

Такие налоги экономисты называют *бенефициарными*. Их наиболее общая функция — обеспечение эффективного распределения ресурсов экономики, ограничение чрезмерного потребления общественных благ. Теория бенефициарного налогообложения направлена на поиск наиболее оптимальных источников покрытия общественных затрат (круга плательщиков). Она рассматривает платежи природопользователей не как регулирующие или стимулирующие инструменты, а как источники доходов, обеспечивающих финансирование государственных экологических программ.

С позиции теории бенефициарных налогов платежи на покрытие государственных расходов обоснованны, если вносятся с учетом выгоды, извлекаемой плательщиком из государственных программ в конкретной сфере.

Возложение на природопользователей обязанностей финансирования государственных экологических программ снимает с государства риски политических обвинений, что за счет платежей всего общества выгоды получает сектор экономики, повинный в необходимости расходов на охрану природы¹.

Иначе говоря, принцип «загрязнитель платит» внедряется в законодательство не только для решения экологических задач, но и для созда-

¹ См.: *Смит С.* Налогообложение и окружающая среда // Экономика налоговой политики: Пер. с англ. / Под ред. Майкла П. Девере. М.: Филинь, 2001. С. 174–175, 287–289.

ния равных экономических условий деятельности всех субъектов рынка. В интересах соблюдения начал конкуренции государство не должно финансировать за счет общих налогов мероприятия, необходимость которых вызвана деятельностью предприятий – причинителей вреда природе¹.

1.2. Функции природоресурсных платежей

Посредством природоресурсных платежей совершается изъятие у хозяйствующего субъекта *дифференциальной ренты*, т.е. «незаработанного» дохода, образующегося из-за различий естественной продуктивности природных ресурсов.

Изъятие ренты приводит к выравниванию условий хозяйствования. Это способствует более рациональному использованию природных ресурсов, стимулирует разработку не только самых «лакомых» месторождений, но и труднодоступных, с меньшим содержанием полезных веществ.

Для исчисления размера природной ренты необходимо учитывать многие географические, климатические, экологические, экономические, социальные, эстетические и другие факторы. Поэтому ее размер всегда приблизителен.

Рентный подход определяет и бюджетное распределение природоресурсных платежей. Поскольку недра и другие природные ресурсы представляют собой общенародное достояние, возникает задача направления изъятой ренты на решение общенародных задач, а не исключительно на финансирование программ регионов, где происходит природопользование.

Местные органы должны получать компенсацию финансовых, общественных, экологических и других издержек и потерь, вызванных эксплуатацией природных ресурсов. Большая же часть ренты должна поступать в федеральный бюджет для распределения в интересах страны в целом².

Один лишь рентный подход к установлению природоресурсных платежей не позволяет решать экологические задачи комплексно.

¹ См.: *Петрова Т.В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало, 2000. С. 93, 94.

² О распределении прав на получение налогов см.: Налоговое право: Учебник для вузов / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер. 2015. С. 379–381; *Клюрова Е.А.* Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и место в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8. С. 15–34.

Платность природопользования должна учитывать и ущерб, наносимый окружающей среде.

Поэтому природоресурсным платежам свойственна и *компенсационная функция*. Но термин «компенсация» применяется не в узком гражданско-правовом значении, а в широком публично-правовом аспекте.

В целях правового анализа ссылаться на компенсационность природоресурсных платежей неправильно.

Так, плата за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает природопользователей от выполнения природоохранных мероприятий и возмещения причиненного природе вреда (п. 4 ст. 17 Закона РФ «Об охране окружающей среды»). Затраты на природоохранные и восстановительные мероприятия должны учитываться при расчете платы¹.

Платежи взимаются в целях воспроизводства и восстановления природных ресурсов, профилактики и лечения заболеваний, вызванных неблагоприятным антропогенным воздействием на природную среду. Вместо «компенсационности» природоресурсных платежей правоведам правильнее говорить об их целевом назначении (целевые налоги). Этот подход предопределяет два обстоятельства.

Во-первых, при определении размера природоресурсных платежей необходимо исходить из соответствующей общественной потребности – собрать сумму, необходимую для покрытия бюджетных затрат.

Во-вторых, для обеспечения целевого использования собранных средств необходима соответствующая организационная форма – целевые экологические фонды.

Если суммы природоресурсных платежей определяются произвольно или расходуются на другие цели, то экологическое значение платежей – лишь прикрытие фискального интереса, «рекламное» обоснование роста налоговой нагрузки на бизнес.

В России плата за негативное воздействие на окружающую среду распределяется между бюджетами разных уровней: 5% поступает в федеральный бюджет, 40% – в бюджеты субъектов Федерации,

¹ КС РФ в Постановлении от 2 июня 2015 г. № 12-П указал, что размер возмещения вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, должен рассчитываться с учетом фактических затрат, понесенных причинителем вреда в процессе устранения им загрязнения лесов. Это обеспечивает надлежащий баланс между законными интересами лица, добросовестно реализующего соответствующие меры, и публичным интересом, состоящем в максимальной компенсации вреда, причиненного лесам.

Этот же принцип должен реализовываться и при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку и этот платеж имеет природоохранное значение.

55% – в местные бюджеты¹. Целевого расходования собранных средств законодательство не устанавливает. Это подтверждает вывод о преимущественно фискальном значении природоресурсных платежей, взимаемых в России.

Назначение природоресурсных платежей состоит и в том, чтобы содействовать экологизации производства – снижению уровня вредного воздействия на окружающую среду, отказу от чрезмерного и нерационального природопользования.

Стимулирующая функция природоресурсных платежей реализуется через их экономическое основание: учет объемов вредного воздействия, затрат на реновацию производства, восстановление и воспроизводство природных ресурсов и др. В элементах юридического состава платежа стимулирующая функция находит фактическое воплощение.

Природоресурсными платежами эффективнее стимулировать экологоориентированное поведение природопользователей, чем мерами прямого государственного регулирования, такими как квоты, стандарты, эмбарго и т.д. В отличие от прямого регулирования поведения налоговые инструменты оставляют производителям больше свободы выбора методов и технологий добычи и переработки ископаемых, инноваций в природоохранную деятельность и др.²

Поскольку сбор природоресурсных платежей ведется для финансирования решения публичных задач, то в целом они выполняют фискальную функцию. Но эта функция не противостоит иным, перечисленным выше. Это *«связанная функция»*. Фискальная функция в сфере природоресурсных платежей может реализовываться только при реализации всех других функций.

Если же фискальную функцию рассматривать только как единственную функцию природоресурсных платежей, не ограниченную иными специфическими экологическими требованиями, условиями, целями, то решение задач пополнения бюджета может привести к увеличению сбросов загрязняющих веществ, чрезмерному изъятию природных ресурсов и т.д. Ведь чем больше база налогообложения, тем больше доход бюджета.

¹ См.: Бюджетный кодекс РФ, ст. 51, 57, 62.

² См.: Кириенко А.П., Батурина О.В., Голованов С.А. Использование налоговых льгот в регулировании состояния окружающей среды: зарубежный опыт и перспективы в России // Известия ИГЭА. 2014. № 1. С. 25–34.

1.3. Экологизация налогов и сборов

Природоресурсные платежи — предмет междисциплинарного изучения.

Специалисты экологического права изучают их с точки зрения задач правовой охраны природы.

Экономисты исследуют их регулирующее воздействие в целях рационального (экономически эффективного и экологически безопасного) природопользования.

Специалисты налогового права исследуют природоресурсные платежи прежде всего с точки зрения отношений собственности: там, где применяется принудительное, индивидуально-безвозмездное изъятие средств из частной собственности в целях финансирования решения публичных задач, есть основание говорить о налогообложении независимо от социальной, экономической, экологической и иной обоснованности платежей.

Экологическая мотивация лишь укрепляет тезис о публичном значении природоресурсных платежей. Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ). В России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая экологическому благополучию (ст. 41 Конституции РФ).

Публичным платежам должна быть придана конституционно-обоснованная форма. Поэтому, говоря о природоресурсных платежах, необходимо говорить о налогах и сборах.

Экологизация фискальных инструментов иногда совершается неадекватными способами. Речь идет об установлении обязательных платежей, формально не включенных в систему налогов и сборов под предлогом их экологической, а не финансовой направленности.

Некоторые юристы-экологи видят преимущество в том, что в природоохранном законодательстве все виды платы за природопользование — за загрязнение окружающей среды, за использование ее ресурсов (земельных, водных, растительного и животного мира) — рассматриваются как правовые формы регулирования отношений по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, но отнюдь не в качестве

фискальных инструментов¹. По их мнению, налоговое законодательство вносит путаницу в систему экологических платежей, поскольку использует формальный признак отнесения платежей за пользование природными ресурсами к категории федеральных налогов — их направление в бюджеты различного уровня².

В качестве теоретических аргументов против налоговой природы природоохранных платежей используют указание на их компенсационное значение, возмездность отношений, отмечают и нежелательность передачи функций администрирования этих платежей налоговым органам по причине отсутствия специальных знаний в сфере промышленной экологии.

В результате делается вывод, что экологические платежи, во всяком случае некоторые из них, представляют собой «оригинальную правовую форму, сложившуюся (хотя и не окончательно) в рамках экологического законодательства, аналогов которой нет ни в налоговом, ни в гражданском, ни в ином законодательстве»³.

Практическим результатом таких теоретических построений стало принятие многочисленных законов и подзаконных актов, регулирующих природоохранные платежи, не входящих в периметр налогового законодательства. Хотя эти платежи обязательны (принудительны), при их установлении не учитываются в полной мере конституционные принципы налогообложения, регулирование не отличается необходимой четкостью⁴. В результате нарушаются права и законные интересы плательщиков, что служило причиной многих споров, рассматривавшихся в российских судах.

По некоторым спорам позицию высказал и Конституционный Суд РФ. Не сделав однозначного вывода об отраслевой принадлежности и природе природоохранных платежей, Суд отметил, что, например, плату за загрязнение окружающей среды можно отнести к обязательным публично-правовым платежам (в рамках финансово-правовых отношений)⁵. Такие платежи не должны выводиться из сферы действия

¹ См.: *Петрова Т.В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало, 2000. С. 82.

² Там же. С. 89.

³ Там же. С. 115.

⁴ См.: *Байгозин К.И.* Конституционные аспекты взимания публичных платежей: на примере платы за негативное воздействие на окружающую среду // *Налоговед.* 2016. № 10. С. 37–46; *Заритов В.М., Травкина Н.А.* Плата за отходы: неудачное свидание // *Налоговед.* 2016. № 10. С. 47–51.

⁵ См.: Определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О.

Конституции РФ и развивающих ее доктринальных позиций КС РФ об условиях надлежащего установления налогов и сборов¹.

Однако в современном российском законодательстве совершаются разнонаправленные процессы в отношении отраслевой принадлежности природопользовательских платежей.

Так, КС РФ указал на фискальную природу сборов за пользование объектами животного мира², в связи с чем в 2003 г. в НК РФ появилась глава 25¹, регулирующая эти платежи.

Противоположный процесс происходит с водным налогом. Вступившим в 2007 г. в силу Водным кодексом РФ предусмотрена постепенная трансформация фискальных платежей за водопользование в неналоговые платежи³.

Эти процессы свидетельствуют о недостаточной юридико-теоретической проработке вопросов отраслевой принадлежности платежей в сфере природопользования. Задача уточнения природы этих платежей не относится к сугубо академической. Правильное решение необходимо для того, чтобы обеспечить природопользователям стабильные условия хозяйствования, стимулирующие активное, но бережное отношение к природным благам.

Определяющая роль экологической мотивации платежа не означает, что инструмент для ее реализации перестал быть фискальным. В ином подходе можно усмотреть признаки чрезмерной увлеченности экологическими задачами, чреватой нарушениями конституционных положений⁴.

Вместо попыток экологического лобби вводить обязательные платежи в обход НК РФ следовало бы в законодательстве о природопользовании установить критерии, которым должны соответствовать элементы налогов для лучшего решения природоохранных задач попутно с выполнением фискальной функции, но не вводить платежи «оригинальной» правовой формы. Такая практика оборачивается несправедливым распределением налогового бремени на бизнес и ничего не улучшает в экологии.

¹ См.: Постановление КС РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П.

² См.: Определение КС РФ от 8 февраля 2001 г. № 14-О; подробнее см. главу 3 настоящей книги.

³ См. главу 4 настоящей книги.

⁴ См.: *Зарипов В.М.* Плата за загрязнение природной среды: грустный юбилей // Закон. 2012. № 11. С. 91–99.

«Экологическая составляющая» присуща многим налогам. Могут быть, например, предусмотрены льготы по налогу на прибыль организаций, стимулирующие вложения в природоохранные мероприятия.

Но для того, чтобы налог был отнесен к *категории экологических налогов*, должны выполняться два требования: мотив введения налога должен быть связан с окружающей средой; налоговая база должна исчисляться на основе показателей, имеющих доказанное специфическое влияние на окружающую среду.

Соответственно, экологический налог определяется как налог, предметом которого служит физический объект (либо его заместитель), оказывающий доказанное отрицательное воздействие на природу и введенный в целях снижения или предотвращения негативного воздействия на природу¹.

Выделение группы экологических налогов не основано на строгих налогово-правовых критериях. Оно используется в статистических целях для оценки усилий государств в защите окружающей среды.

В состав экологических налогов в странах ОЭСР включены четыре группы платежей:

1. *Платежи за пользование природными ресурсами* взимаются в связи с заготовкой древесины, водозабором, добычей минерального сырья (кроме углеводородов – нефти и газа).

2. *Платежи за загрязнения природной среды*. Эта многосоставная группа включает платежи за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, водоемы, за использование пестицидов и другой химической продукции в сельском хозяйстве. Отдельно взимаются платежи за шумовое загрязнение и за выбросы веществ, приводящих к глобальным изменениям.

В эту же группу входят платежи за размещение отходов (на свалках и т.п.), а также налоги на выпуск некоторых экологически вредных продуктов (полиэтиленовые пакеты, батарейки, смазочные масла и др.), собираемые в целях финансирования системы их утилизации.

3. *Энергетические налоги* взимаются в связи с реализацией моторного и энергетического топлива, потреблением и производством электроэнергии, а также тепла (при централизованном потреблении).

¹ Определение «экологические налоги» сформулировано Евростатом и применяется странами – членами ОЭСР. См.: Словарь статистических терминов ОЭСР (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6437>).