

Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Оценка перспектив реформирования системы экологических платежей

(Препринт научно-исследовательской работы)

**Москва
Институт Гайдара
2020**

Автор: *Киреева А.В.*, к.ю.н., ст. науч. сотр. научного направления «Правовые исследования» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Система экологических платежей на протяжении многих лет остается одним из наиболее проблемных направлений в системе налоговых и обязательных неналоговых платежей, поскольку, обладая всеми признаками фискальных платежей, экологические платежи исключены из системы налогов и сборов, не выполняют возложенных на них экономических функций, связанных со стимулированием внедрения природосберегающих технологий. Кроме того, постоянный рост объема экологических платежей стал одним из источников недовольства бизнес-сообщества; их неоднократно предлагалось реформировать, однако до настоящего времени все попытки совершенствования и кодификации экоплатежей оставались безрезультатными. Одной из целей исследования стали выявление основных недостатков сложившейся системы экоплатежей, а также сравнительный анализ предложенных вариантов реформирования их системы. Был проведен анализ действующего законодательства и правовых инициатив, связанных с реформированием системы экологических платежей, а также показано, что все предложенные инициативы не улучшают, а в той или иной степени ухудшают положение бизнес-сообщества.

Assessment of the prospects for reforming the system of environmental payments

For many years, the system of environmental payments remains one of the most problematic areas in the system of tax and mandatory non-tax payments, because having all the features of fiscal charges, they are excluded from the system of taxes and levies; they do not perform economic functions assigned to them, related to the stimulation of the implementation of environmentally friendly technologies. In addition, the constant growth in the volume of environmental payments has become one of the sources of dissatisfaction of the business community; they have been repeatedly proposed to reform, but so far all attempts to improve and codify environmental payments have remained inconclusive. One of the objectives of the study was to identify the main shortcomings of the current system of eco-payments, as well as a comparative analysis of the proposed options for reforming their system. The analysis of the current legislation and legal initiatives related to reforming the system of environmental payments was conducted; it was shown that all of the proposed initiatives do not improve, but to a greater or lesser extent diminish stature of the business community.

Содержание

Введение

Анализ основных направлений модернизации
сложившейся системы экологических платежей

Заключение

Список использованных источников

Введение

К числу экологических платежей можно отнести: плату за негативное воздействие на окружающую среду (далее – плата НВОС), взимаемую с организаций и ИП за нормативные и сверхнормативные (с повышающими коэффициентами) загрязнения, экологический и утилизационный сборы, взимаемые с организаций и ИП, ввозящих и производящих подлежащие утилизации товары (по перечню, установленному Правительством РФ), а также компенсационные платежи, взимаемые в судебном порядке за причинение сверхнормативного вреда отдельным объектам окружающей среды (земельным, водным, лесным ресурсам и пр.). Постоянный рост объема экологических платежей стал одним из источников недовольства бизнес-сообщества, их неоднократно предлагалось реформировать.

Применение системы экологических платежей на протяжении многих лет остается одним из наиболее проблемных направлений в системе налоговых и обязательных неналоговых платежей, поскольку они: вопреки ст. 3 и п. 6 ст. 12 НК РФ, обладая всеми признаками фискальных платежей, исключены из системы налогов и сборов; не выполняют возложенных на них экономических функций, связанных со стимулированием внедрения природосберегающих технологий, с финансовым обеспечением «мусорной» реформы, недостаточно четко проработаны с процедурной точки зрения, что снижает эффективность их администрирования, а также не обеспечены с информационно-аналитической точки зрения (сохранение «бумажной» отчетности препятствует автоматизации камеральных проверок).

Помимо этого, постоянный рост объема экологических платежей стал одним из источников недовольства бизнес-сообщества; их неоднократно предлагалось реформировать, в том числе в 2019 г. высказывались предложения по их включению в Налоговый кодекс, а ранее предложения по формированию Экологического кодекса, в рамках которого платежи за вред, причиняемый окружающей среде, планировалось частично детализировать (2015 г.), предложения по кодификации экоплатежей, наряду с несколькими другими обязательными платежами, планировалось кодифицировать в составе Налогового кодекса (в 2018–2019 гг.). Наконец, в 2020 г. появились предложения Росприроднадзора по реформированию расширенной ответственности производителя (далее – РОП), которые затрагивают лишь экологический сбор и не предполагают его кодификации. При этом налоговые органы все же планируется наделить полномочиями по

его администрированию¹ [1]. Таким образом, до настоящего времени все попытки совершенствования и кодификации экоплатежей оставались безрезультатными. В частности, вопрос о кодификации платежей за вред, причиняемый окружающей среде, был исключен Минфином из «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.» (хотя в первой версии проекта «Основных направлений» они упоминались). Исходя из этого, одной из целей исследования стали выявление основных недостатков сложившейся системы экоплатежей, а также сравнительный анализ предложенных вариантов реформирования их системы. Был проведен анализ действующего законодательства и правовых инициатив, связанных с реформированием системы экологических платежей, а также показано, что все предложенные инициативы не улучшают, а в той или иной степени ухудшают положение бизнес-сообщества.

1. Анализ основных направлений модернизации сложившейся системы экологических платежей

К 2017–2018 гг. неэффективность сложившейся системы экоплатежей стала очевидна как деловому, так и экспертному сообществу, а также органам государственной власти, что нашло отражение в том числе в результатах проверок их администрирования Счетной палатой РФ. Общими для всех видов экологических платежей проблемами системы являются: а) их фискальный (налоговый) характер, притом что, вопреки требованиям п. 3 и п. 6 ст. 12 НК РФ, они исключены из сферы действия налогового законодательства; б) отсутствие правовой и экономической связи с природоохранными мероприятиями – после ликвидации системы федеральных и региональных экофондов к началу 2000-х годов все виды экоплатежей перешли в разряд доходов общего покрытия; в) отсутствие связи методик расчета всех видов экоплатежей с реальным объемом причиняемого вреда – даже компенсационные платежи за сверхнормативный вред взимаются на основании утверждаемых органами государственной власти методик и такс, что предполагает лишь косвенную связь между размером компенсации и размером реально причиненного ущерба, который в полном объеме, как правило, не оценивается ни органами контроля, ни судами (т.е. даже компенсации за сверхнормативный вред, по технологии расчета, ближе к фискальным правоотношениям, нежели к деликтным).

¹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99933>

URL: <https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2019/10/Kontseptsiya-sovershentstvovaniya-instituta-ROP.pdf>

Помимо этого, в числе базовых проблем, присущих плате за НВОС, экспертами упоминаются в первую очередь следующие проблемы:

а) высокая степень свободы усмотрения контролирующих органов в вопросе о правомерности применения повышающих и понижающих коэффициентов. В первом случае (применительно к повышающим коэффициентам) проблема сводится к тому, что инвестор, желающий внедрить природосберегающие технологии, согласует «программу экологической эффективности (или план мероприятий по охране окружающей среды)»² с Росприроднадзором, реализует его, а после завершения проекта контролирующий орган проводит проверку на предмет достижения планового природосберегающего эффекта и, если приходит к выводу о том, что таковой не достигнут (в том числе при полном исполнении инвестором ранее согласованного плана), отказывает в праве на применение понижающих коэффициентов задним числом. Проблема здесь, во-первых, в том, что эффект может оказаться отложенным, а понижающие коэффициенты можно использовать лишь в процессе реализации проекта, а во-вторых, в том, что возложение на инвестора последствий неэффективности технологических решений, ранее согласованных с уполномоченными органами, представляется неоправданным;

б) штрафной характер повышающих коэффициентов – их размер достигает 100-кратной величины платежа (в том числе он применяется при неисполнении природопользователем программы повышения экологической эффективности или плана мероприятий по охране окружающей среды согласно п. 9 ст. 16.3 от 10.01.2002 № 7-ФЗ). Вопрос о применении штрафных санкций решается контролирующим органом единолично по итогам проведенного контроля. а судебное обжалование его решений затрудняется технологической спецификой спорных правоотношений – суды ориентируются в первую очередь на выводы контролирующих органов, а проверяемая компания может в лучшем случае сослаться на результаты анализов, проводимых аккредитованными (в этом же контролирующем ведомстве) лабораториями;

в) отсутствие у контролирующего ведомства административных стимулов для применения понижающих коэффициентов на фоне наличия стимулов к увеличению объема платежей за НВОС. В числе показателей деятельности Минприроды основными выступают: выполнение плана по сбору платежей (чем больше, тем эффективнее работа ведомства), а также соотношение объема собранных платежей с его административными

² Приказ Минприроды России от 28.02.2018 № 74 «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля».

расходами (так называемый «прямой экономический эффект» природоохранных платежей), что порождает стремление отказать в зачете затрат на природоохранные мероприятия по любым, в том числе формальным, основаниям. См., например, Решение Арбитражного суда Свердловской области от 12.01.2018 по делу № А60-58135/2017; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.09.2018 № Ф01-4169/2018 по делу № А79-15744/2017; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.12.2016 № Ф07-11308/2016 по делу № А26-487/2016 и другие решения, в которых предметом спора стал вопрос о достаточном документальном подтверждении экологического эффекта природопользователем, Постановления АС ВСО от 19.05.2016 по делу № А33-20045/2014; АС УО от 13.03.2015 по делу № А07-21236/2013; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 05.02.2018 № 09АП-67094/2017 по делу № А40-142054/17; Постановление АС ВСО от 15.09.2015 по делу № А33-6725/2014; Постановление 3-го ААС от 26.01.2017 по делу № А33-12442/2014 и ряд иных решений, в которых упоминаются факты неисполнения контролирующими органами судебных актов, ранее принятых в пользу природопользователя;

г) недостаточная по сравнению с НК РФ процедурная детализация взаимодействия контролирующих органов и плательщика платы за НВОС в части контроля (до последнего времени он в значительной степени основывался на «бумажной» форме взаимодействия, не был регламентирован в части процедур проведения проверок, обжалования их результатов, применения мер принуждения и т.д.) – полномочия Росприроднадзора перечислены в ст. 66 в самом общем виде без должной процедурной детализации;

д) у платы за НВОС в ряде случаев возникает общий объект с иными экологическими платежами. В первую очередь это касается случаев пересечения платы за НВОС с компенсационными платежами за сверхнормативный вред, причиняемый отдельным объектам окружающей среды (лесным, земельным, водным ресурсам и т.д.). Данный вопрос отчасти урегулирован (правда, лишь на подзаконном уровне, что является явно недостаточным для столь значимого элемента правоотношений между плательщиком и контролирующим ведомством): размер компенсационных платежей уменьшается на сумму платы за НВОС, уплаченной с повышающими коэффициентами.

Примечание. *Правовые предпосылки для проведения зачета платы за НВОС в счет компенсационных платежей, за вред, причиняемый отдельным объектам природы, заложены, к примеру, Постановлением Правительства РФ от 04.11.2006 № 639 «О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства», закрепившим право*

Минприроды утверждать методику исчисления размера вреда, причиненного водным объектам, а также п. 12 Приказа Минприроды России от 13.04.2009 № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства».

Однако, во-первых, даже в условиях зачета может сложиться ситуация, когда плата за НВОС превышает размер реального ущерба, и в этом случае она приобретает чисто штрафную правовую природу, во-вторых, дополнительные сложности могут возникнуть в случае кодификации платы за НВОС в составе НК РФ. Если в настоящее время один платеж, формально имеющий компенсационную и правосстановительную направленность, учитывается в счет иного платежа, имеющего такую же правовую природу, то в случае кодификации платы за НВОС необходимо будет производить зачет фискального платежа в счет компенсационного (два платежа формально имеют различные функции и цели), что довольно сложно обосновать с точки зрения теории права. Кроме того, плата за НВОС может пересекаться и с иными видами экологических платежей, образуя ситуацию двойного фискального обложения. К примеру, при добыче полезных ископаемых из отходов, образующихся в процессе недропользования, до 2020 г. недропользователи должны были платить за НВОС (в части размещения отходов), за пользование недрами и налог на добычу полезных ископаемых из ископаемых отходов (см., например, Постановление АС Уральского округа от 14.09.2017 № Ф09-5099/17 по делу № А07-23011/2016 и Определение Верховного суда РФ от 11.01.2018 № 309-КГ17-20431).

Однако одним из ключевых пересечений по объекту обложения в случае кодификации платы за НВОС в составе НК РФ станет ее пересечение с платежами за вывоз мусора (твердых коммунальных отходов), которые за последние несколько лет были радикально увеличены (так, по утверждению Счетной палаты, в регионах, не имеющих развитой структуры по переработке ТКО, в целях ее создания придется в 2021 г. и далее повысить тарифы для населения на вывоз ТКО на 50% и более, в противном случае все проекты окажутся убыточными³) и которые не планируется отменять в случае кодификации «экологического налога»⁴ (в случае кодификации экологических платежей данную разновидность платежей можно рассматривать в качестве оплаты соответствующих услуг операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, в связи с чем с

³ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2020. № 9. Мусорная реформа URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf#page=3>

⁴ Шестакова Е. Налоги для экологичного производства. Как повлияет экологический сбор на развитие бизнеса // Финансовая газета. 2019. № 18. С. 8–10; Колесникова О.В. Замена платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическим налогом как фактор укрепления законности в сфере администрирования доходов бюджетов Российской Федерации // Налоги. 2019. № 6. С. 36–39.

формально-правовой точки зрения двойного фискального обложения не возникает, а по факту оно сохранится);

е) до последнего времени сохраняется асимметрия межбюджетных отношений в части прав на получение платы за НВОС и компенсационных платежей за вред, причиняемый отдельным объектам окружающей среды, и обязательств по финансированию природовосстановительных мероприятий, которые в ряде случаев возлагаются на органы местного самоуправления. Так, в части мероприятий по восстановлению водных ресурсов обязательства возлагаются на **местный** уровень (на основании подп. 2 п. 1 ст. 27 Водного кодекса РФ), и в их же бюджет поступают компенсационные платежи за сверхнормативный вред, причиняемый водным объектам (ст. 46 БК РФ). Однако, если компенсационные платежи за вред будут уменьшены на размер платы за НВОС, исчисленной с применением штрафных коэффициентов, то основная доля этих платежей, как было показано выше, поступит в бюджет регионального уровня. Посредством кодификации платы за НВОС указанная проблема также не решается.

В числе проблем утилизационного и экологического сборов (схожих по своей структуре, целям и методам расчета) эксперты отмечают в первую очередь проблемы экономического, а не правового характера, в том числе:

а) невозможность обеспечить за счет средств, поступающих от указанных сборов, расходы, связанные с реализацией «мусорной реформы»;

б) постоянный рост платежей, представляющий серьезную проблему для бизнеса на фоне лоббирования отдельных, ни на чем не основанных исключений из перечня товаров, облагаемых экологическим сбором;

в) фактическая невозможность, по мнению представителей бизнеса, обеспечить необходимые государству 100% утилизации даже по ряду групп товаров и упаковки (картон, масла и т.п.), что превращает продолжение реформы РОП в заведомо неисполнимое мероприятие.

В числе проблем, связанных с экологическим и утилизационным сборами, а точнее, со всей системой РОП, обусловивших актуальность ее реформирования, можно указать в первую очередь на следующие:

– постоянное увеличение нормативов утилизации по экологическому сбору для бизнеса, в предлагаемом виде, по мнению ряда экспертов, нереализуемое (выше было

показано, что в ближайшее время планируется увеличить до 100 % нормативы утилизации по ряду групп товаров);

– одновременно с этим доля экологического сбора в общем объеме ассигнований, поступающих в пользу Российского экологического оператора, чрезвычайно мала (до 3 млрд руб. из необходимых 428 млрд руб.). Это означает, что смысла в придании данному платежу узкоцелевой функции практически нет – реформа в любом случае требует значительных объемов субсидирования;

– в существующем виде экологический сбор не стимулирует вторичное использование отходов. Так, Счетная палата подтверждает тот факт, что более 90% отходов по состоянию на 2020 г. продолжает размещаться на легальных и нелегальных мусорных свалках; недостаточным является и стимулирование вторично используемых видов упаковок товаров;

– существует трудноразрешимое противоречие между задачей борьбы с уклонением от уплаты экологического сбора, в том числе посредством «торговли актами», и стимулированием частной инициативы в области раздельного сбора и утилизации отходов. Первая задача требует отказа от предоставления организациям права на осуществление самостоятельной утилизации (что нашло свое отражение в Концепции реформирования РОП). Вторая, напротив, предполагает расширение стимулов для создания ими мощностей по сортировке и переработке отходов. Выше было показано, что большую роль в процессе играют торговые сети, которые заинтересованы в создании собственных мощностей по переработке лишь при условии сохранения ими прав на самостоятельную утилизацию (в условиях недостаточности мощностей по утилизации и переработке и нехватки частных инвестиций в данную сферу задача стимулирования оказывается чрезвычайно важной);

– предложенная в Концепции реформирования РОП идея о переходе от обложения экологическим сбором производителей товаров к обложению производителей упаковки представляется верной, поскольку их количество значительно меньше и их деятельность более доступна в качестве объекта контроля. Именно на этапе производства упаковки можно определить ее объем и стоимость, тогда как при торговле товарами она может в качестве самостоятельного объекта не учитываться. Вместе с тем проблемой по-прежнему остается вопрос о контроле и обложении ввоза упаковки в составе товаров (здесь, вероятно, потребуется вносить изменения в порядок их декларирования, а также порядок учета стоимости упаковки в электронных ресурсах налоговых органов, включая программный комплекс АСК НДС).

Сравнивая два возможных варианта – кодификацию экологического и утилизационного сбора в составе Налогового кодекса РФ и возможную реализацию предложенной Минприроды Концепции РОП, следует отметить, что кодификация, по нашему мнению, обладает рядом преимуществ:

– во-первых, она предполагает распространение на сферу экологических платежей политических ограничений, существующих в отношении роста объема налоговых обязательств хозяйствующих субъектов. Более того, в условиях политического стремления федеральных властей к обеспечению стабильности условий налогообложения произвольное (фактически по инициативе уполномоченных органов) масштабное увеличение экологического сбора окажется маловероятным и в среднесрочном будущем. То есть кодификация в определенной степени создаст для хозяйствующих субъектов механизмы защиты от последующего роста фискальных обязательств;

– во-вторых, кодификация менее противоречива с точки зрения классификации финансовых обязательств – де-факто и плата за НВОС, и экологический, и утилизационный сборы представляют собой косвенные фискальные платежи, включаемые в стоимость товара и перекладываемые на потребителя. В связи с этим вопрос о его увеличении нельзя рассматривать в отрыве от политики, проводимой в отношении акцизов и НДС. Однако главное, что сама идея обособления фискальных платежей в отдельных фондах, тем более передаваемых в управление публично-правовым компаниям, противоречит принципам единства бюджетной политики. Вопрос о финансировании проектов, реализуемых ППО «РЭО», а также на региональном и местном уровнях должен решаться посредством системы субсидий, общий объем которых может быть сопоставим с доходами от экологического сбора. Однако здесь следует обратить внимание на тот факт, что до последнего времени поступления от него остаются незначительными и несопоставимы с объемом ассигнований, выделяемых на проекты, связанные с утилизацией отходов, на реализацию национального проекта «Экология». С учетом этого можно предположить, что, как минимум, в среднесрочном периоде лицам, реализующим государственную политику в сфере утилизации отходов, в любом случае придется «добирать» недостающие средства за счет субсидий и частных инвестиций. В этих условиях использования экологического сбора в качестве дохода общего покрытия, объем которого применяется лишь в аналитических целях при расчете размера субсидий, может оказаться удобнее.

Примечание. По данным Минприроды, в 2016 г. поступления от экологического сбора составили 1,334 млрд руб., в 2017 г. – 2,588 млрд руб., в 2018 г. – 2,237 млрд руб. (см.

Письмо Минприроды от 01.08.2019 г. № 03-25-07/18102), в 2020 г. – по данным Счетной палаты, порядка 3 млрд. руб., а требуется, как указывалось выше, 428 млрд руб.;

– в-третьих, предложенное авторами Концепции изъятие поступлений от экологического сбора в пользу ППК «РЭО» создает риск выпадения субсидий, предоставляемых из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, что, в конечном счете, может поставить в зависимость реализуемую ими политику в сфере охраны окружающей среды от ППК «РЭО» и дестимулировать реализацию собственных программ в области охраны окружающей среды;

– кодификация снимает проблему, связанную с недостаточной экономической обоснованностью размера фискальных отчислений. В отличие от целевых сборов, методика расчета налоговой базы не обязательно должна быть привязана к публичным расходам на утилизацию и не должна в обязательном порядке обосновываться теми или иными инвестиционными параметрами государственной политики в сфере утилизации.

Вместе с тем у предложенной Минприроды Концепции есть одно существенное преимущество перед возможной кодификацией экологического и утилизационного сборов в составе НК РФ. Дело в том, что фискальный сбор не может создать достаточных стимулов для непосредственного участия производителей и экспортеров в построении циклической экономики, а именно в сборе и переработке вторсырья. Крупные компании занимаются этим именно в рамках РОП, при этом уплачивать фискальный сбор им проще, чем инвестировать в сбор и переработку отходов⁵ [2], а при действующих нормативах утилизации зачастую и дешевле, за исключением случаев незаконной покупки актов. С учетом этого есть риск, что переход к чисто фискальной модели, ориентированной на монополизацию рынка услуг по утилизации и вторичной переработке той или иной субсидируемой из бюджета публичной структурой (к примеру, ППК «РЭО»), ухудшит перспективы дальнейшего развития формирующегося в настоящее время рынка услуг по утилизации, снизит его конкурентность (даже при формальном распределении единым оператором заказов на конкурсной основе обеспечение реальной конкуренции затруднительно) и, в конечном счете, обострит старую проблему дефицита мощностей для переработки. Именно личное участие компаний в реализации их обязательств по РОП и самостоятельный выбор контрагентов обеспечивают развитие и разнообразие данного рынка, а также стимулируют их к осуществлению мероприятий по сбору и утилизации. Так, по мнению экспертов, сбор использованных батареек, картонной и бумажной упаковки,

⁵ *Сергеев А.А.* Мифы и факты о РОП в России // ТБО. 28.10.2019. URL: <https://news.solidwaste.ru/2019/10/mify-i-fakty-o-rop-v-rossii/>

сервисной упаковки и пр. крупными розничными торговыми сетями, а также иные подобные мероприятия по утилизации и вторичному использованию осуществляются ими именно по той причине, что все эти организации вправе выполнить свои обязательства по РОП самостоятельно.

В случае возвращения к идее о кодификации экологических платежей потребуются решить и ряд проблем, не урегулированных в законопроекте, предусматривавшем планы по кодификации шести обязательных неналоговых платежей в 2018–2019 гг. В том числе выше уже упоминалось, что кодификация может оказаться сопряженной с дальнейшим размыванием понятия сбора, который ранее, до введения в 2014 г. торговых сборов, позиционировался в налоговом законодательстве как индивидуально возмездный платеж, вносимый авансовым образом за оказание тех или иных государственных услуг.

Примечание. До 2014 г. сбор определялся как «обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)», а после 2014 г. законодатель связал возможность уплаты сбора и с «осуществлением отдельных видов предпринимательской деятельности в пределах территории, на которой введен сбор». При этом торговый сбор фактически обладает признаками налога, поскольку его плательщик никаких услуг со стороны государства не получает.

В связи с этим возникает необходимость иного определения экологических платежей в налоговом законодательстве, равно как и необходимость уточнения иных ранее кодифицированных налоговых платежей за использование природных ресурсов (например водного налога, сбора за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, налога на добычу полезных ископаемых и пр.) [3] Подобная необходимость подтверждается не только наличием серьезных функциональных отличий экологических платежей (не обладающих необходимыми для сборов признаками индивидуальной возмездности и, напротив, имеющих все признаки обязательств от причинения вреда, которые Гражданский кодекс в необходимых для НК РФ категориях «возмездность/безвозмездность» не оценивает в принципе [4]) от классических индивидуально возмездных сборов, но и наличием ранее принятых решений Конституционного суда РФ, который признал и плату за НВОС, и экологический сбор «неналоговыми» платежами.

Примечание. См. Постановление Конституционного суда РФ от 05.05.2013 №5-П [5], в котором КС РФ прямо указал, что плата за НВОС носит «индивидуально-возмездный и компенсационный характер и является по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором», а также Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2019 №30-П, в котором суд указал, что утилизационный сбор относится к числу «обязательных в силу закона публичных платежей в бюджет, не являющихся налогами, а также не подпадающих под данное Налоговым кодексом Российской Федерации определение сборов».

Поскольку решения Конституционного суда не отменяемы [6], складывается ситуация, когда плату за НВОС нежелательно кодифицировать в качестве экологического «налога», а экологический и утилизационный сборы – как налоговые «сборы». Как следствие, их необходимо определить в качестве самостоятельной разновидности фискальных платежей. Одним из вариантов является определение их в качестве «фискальных компенсационных платежей», взимаемых наряду с налогами и сборами. Вторым вариантом, предложенным П. Поповым, является включение в НК РФ подробной классификации различных разновидностей сборов, в числе которых могут быть как индивидуально безвозмездные, так и обусловленные предоставлением плательщику сбора права пользования природными ресурсами [7]. Оба варианта представляются допустимыми.

Еще одна проблема, которую требуется решить в случае кодификации платы за НВОС, связана с ее соотношением с иными компенсационными платежами, взимаемыми за сверхнормативный вред, причиняемый отдельным объектам окружающей среды. В случае надления платы за НВОС налоговой природой (замены экологическим налогом) плательщики потеряют возможность вычитать ее из компенсаций ущерба, взимаемого на основании судебных решений. В связи с этим возникает необходимость отдельного урегулирования вопроса о том, в каком порядке должен определяться и компенсироваться сверхнормативный ущерб окружающей среде. Наиболее чистым с юридической точки зрения является вариант отказа от применения повышающих коэффициентов и четкое разделение функций: плата за НВОС (экологический налог) должна взиматься за нормативное потребление, а компенсационные платежи – за сверхнормативное. Однако подобный вариант неудобен с практической точки зрения, поскольку судебная процедура взыскания компенсаций сложнее, чем применение штрафных коэффициентов в рамках платежа. Вторым вариантом является, напротив, исключение права природоохранных органов на взыскание компенсации за те виды вреда окружающей среде, которые

облагаются платой за НВОС (в перспективе – экологическим налогом). Подобный подход имеет серьезный недостаток: риск невозможности полного вреда в размере, превышающем размер платы за НВОС с повышающими коэффициентами. Однако он преодолим, поскольку размер компенсаций в большинстве случаев также рассчитывается не исходя из стоимости реально причиненного вреда (истинный размер которого, как правило, и неизвестен ввиду неопределенности долгосрочных последствий его причинения), а на базе такс и методик, основанных на формулах расчета, несколько отличающихся от формул для расчета самой платы за НВОС, но также с использованием фиксированных ставок за тонну выбросов (сбросов) в зависимости от степени вредности загрязняющего вещества. Таким образом, теоретически можно закрепить применительно к экологическому налогу следующую формулу: нормативный вред облагается налогом по одной ставке, при этом размер налога в отношении сверхнормативного вреда рассчитывается с применением наибольшей из величин – с использованием либо повышающего коэффициента, либо методик, ориентированных на оценку реально причиненного ущерба. Также следует сохранить систему, при которой из платежей за возмещение сверхнормативного вреда вычитаются затраты виновной организации на проведение природовосстановительных мероприятий. Сделать это можно посредством предоставления налогового вычета на сумму согласованных с природоохранными органами реально произведенных и документально подтвержденных расходов.

Еще одним вопросом, который необходимо урегулировать независимо от задачи кодификации экологических платежей в отношении как платы за НВОС (или экологического налога), так и утилизационного и экологического сборов, является вопрос о том, должны ли эти платежи стать целевыми (в том числе поступать в распоряжение ППК «РЭО»), либо оставаться доходами общего покрытия, а также как они должны распределяться между уровнями бюджетной системы с учетом разграничения полномочий по восстановлению вреда окружающей среде.

Заключение

Результаты данного исследования показали, что реформирование системы экоплатежей в высшей степени актуально, однако ни один из предложенных вариантов не охватывает всего комплекса проблем, связанных с установлением, администрированием и распределением экоплатежей. В том числе без внимания оставлена проблема соотношения платежей фискальной и компенсационной направленности, правовых механизмов контроля и распространения налоговых методов принуждения на осуществление платежей. Оставлена за рамками НК РФ проблема стимулирования частных инвестиций в

природосберегающие технологии и вторичную переработку, а главное, проблема формирования предсказуемой **политики** в отношении экоплатежей для бизнеса, предполагающей систему гарантий от их дальнейшего неконтролируемого роста.

Список использованных источников

1. Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров. Минприроды. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#№па=99933>
2. *Сергеев А.А.* Мифы и факты о РОП в России // ТБО. 28.10.2019. URL: <https://news.solidwaste.ru/2019/10/mify-i-fakty-o-rop-v-rossii/>
3. *Лисица В.Н.* Рентный характер налогообложения в сфере недропользования // Законодательство и экономика, 2005. № 8.
4. Договорное и обязательственное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации. Электронное издание. Редакция 1.0 / Отв. ред. А.Г. Карапетов. М.: М-Логос, 2017.
5. Постановление Конституционного суда РФ от 05.03.2013 № 5-П по делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановление 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»
6. *Золотарева А.Б., Шаталов С.С.* Роль прецедента в налоговом праве. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014.
7. Налоговое право. Особенная часть: Учебник для вузов / Под общ. ред. С.Г. Пепеляева. М.: Просвещение, 2017.