Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности

ПОНОМАРЕВ Михаил Вячеславович, научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology1@izak.ru

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является в настоящее время одним из основных элементов экономического механизма природоохранной деятельности, представляющего собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов под контролем государства. Возможности применения платы за негативное воздействие на окружающую среду как финансового инструмента, позволяющего обеспечить снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, а также стимулировать субъектов указанной деятельности к добровольному соблюдению экологических требований, сегодня реализованы не полностью.

Основной целью исследования является обзор новелл правового регулирования в сфере платы за негативное воздействие на окружающую среду и практических проблем, возникающих при их реализации с учетом актуальных разъяснений уполномоченных органов государственной власти и сложившейся судебной практики.

Особое внимание уделено изучению дискуссионных вопросов функционирования отдельных элементов механизма платы за негативное воздействие на окружающую среду, в частности, порядка ее расчета и корректировки, порядка внесения квартальных авансовых платежей, а также вопросов зачета и возврата излишне уплаченных платежей.

Автор приходит к выводу о необходимости совершенствования правового механизма платы за негативное воздействие на окружающую среду, в частности, в вопросах порядка применения ставок платы и специальных коэффициентов к ним, а также порядка корректировки платы путем зачета затрат на проведенные субъектом хозяйственной и иной деятельности природоохранные мероприятия.

Ключевые слова: плата за негативное воздействие на окружающую среду, принцип «загрязнитель платит», окружающая среда, охрана окружающей среды, природоохранная деятельность, экологическая безопасность, экономическое стимулирование.

Fees for a Negative Impact on the Environment as a Mechanism of Economic Stimulation of Environmental Activities

M. V. PONOMAREV, research fellow of the Department of environmental legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ecology1@izak.ru

The fees for a negative impact on the environment is currently one of the main elements of the economic mechanism of environmental activities, which is a form of compensation of economic damage from such effects made within established standards under the state control. The possibility of applying a fees for negative impact on the environment as a financial tool to reduce the negative impact of economic and other activities and to stimulate the actors of these activities to voluntary compliance with environmental requirements, are currently not fully implemented.

The main purpose of the study is to review the novelties of legal regulation in the field of fees for the negative impact on the environment, and practical problems raising in the process of their implementation, taking into account the actual explanations of the authorized bodies of state power and case-law.

Special attention is paid to the discussion of the functioning of certain elements of the mechanism of payment for the negative impact on the environment, in particular, the procedure for its calculation and adjustment, the procedure for making quarterly advance payments, as well as questions of offset and refund of overpaid payments.

The author comes to conclusions about the need to improve the legal mechanism of fees for the negative impact on the environment, in particular, the order of application of rates and special coefficients to them, as well as the order of correction of fees by offset of costs for environmental protection activities conducted by the actors of economic and other activities.

Keywords: fees for negative impact on the environment, polluter pays, environment, environmental protection, environmental activities, environmental safety, economic stimulation.

DOI: 10.12737/art_2018_4_15

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее — ПНВОС) является одним из важнейших экономических инструментов регулирования уровня негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, а также стимулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов. Принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде является одним из ключевых принципов охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды)).

Данный принцип является производным от известного в международном праве принципа «загрязнитель платит» (polluter pays principle)¹, который означает, что каждый «загрязнитель» должен нести расходы на предотвращение ущерба здоровью человека или окружающей среде от его деятельности. Вместе с тем в формулировке принципа, закрепленного в упомянутой статье Закона об охра-

не окружающей среды, акцент был смещен на платность природопользования, подразумевая в том числе платность негативного воздействия на окружающую среду в ходе такого использования природных ресурсов. Схожей позиции придерживается А. А. Ялбулганов, который отмечает, что использование природных ресурсов включает все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности — как собственно негативное, так и иные виды воздействия. Негативное воздействие на окружающую среду, в свою очередь, представляет собой разновидность природопользования².

Исходя из положений действующего российского природоохранного законодательства, негативное воздействие на окружающую среду можно определить как воздействие хозяйственной и иной деятельности человека на совокупность компонентов природной среды, последствия которой приводят к негативным изменениям состояния окружающей среды во взаимосвязи ее физических, химических, биологических и иных показателей.

В юридической науке ведутся дискуссии относительно правовой

¹ Данный принцип впервые был упомянут в рекомендации ОЭСР от 26 мая 1972 г. и затем закреплен в рекомендации 14 ноября 1974 г. В 1992 г. он был заложен в качестве специального принципа (принцип 16) Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.

² См.: Ялбулганов А. А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // Реформы и право. 2016. № 1. С. 27.

природы платы за негативное воздействие на окружающую среду³. В частности, существует позиция, в соответствии с которой ПНВОС — это платеж, заменяющий экологический налог и выполняющий некоторые его функции⁴, при этом необходимо изменить действующий порядок правового регулирования платежей за загрязнение окружающей среды посредством инкорпорации положений, касающихся элементов обложения по данным платежам, в Налоговый кодекс РФ⁵.

Вместе с тем особую природу ПНВОС как специального платежа неналогового характера отмечает Конституционный Суд РФ, который указывает, что ПНВОС взимается с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное воздействие на окружающую среду, и представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов под контролем государства. По сути, эти платежи носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на

осуществление которого получает субъект платежа⁶.

При этом установление ПНВОС имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности. ПНВОС является обязательным публично-правовым платежом 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 воздействия⁷.

Долгожданные изменения механизма ПНВОС, произошедшие в 2016—2017 гг., так и не решили вопроса о ее правовой природе, что могло бы способствовать более системному правовому регулированию отношений в данной сфере, однако в результате были созданы более четкие правила установления и взимания платы как специального платежа неналогового характера, имеющего явную природоохранную направленность. Вместе с тем отсутствие на сегодняшний день целевого характера расходования средств, поступающих в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации от взимания ПНВОС, не создает условий для полноценного финансирования природоохранной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Новые правила исчисления и взимания ПНВОС. Началом пери-

³ Анализ различных теоретических позиций относительно правовой природы ПНВОС неоднократно осуществлялся в научных работах. См., например: Бандорин Л. Е. Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Экологическое право. 2003. № 4. С. 31—34; Кощеев С. А. О легитимности форм платы за негативное воздействие на окружающую среду // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 119—124.

⁴ См.: Ялбулганов А. А. Указ. соч.

⁵ См.: Васянина Е. Л. Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоги. 2014. № 4. С. 44.

⁶ См. определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О.

⁷ См. определение КС РФ от 23 ноября 2017 г. № 2541-О; постановления КС РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П и от 14 мая 2009 г. № 8-П; определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О.

да активного реформирования системы правового регулирования установления и взимания ПНВОС следует считать 1 января 2016 г, когда вступили в силу изменения, внесенные в Закон об охране окружающей среды, касающиеся ПНВОС. В частности, были приняты новая редакция ст. 16 и новые ст. 16¹—16⁵, установившие:

а) новый перечень видов негативного воздействия, за которые взимается плата (теперь это только выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов));

б) перечень субъектов, обязанных вносить ПНВОС;

в) порядок определения платежной базы для ее исчисления;

г) порядок исчисления самой платы, включая ставки и дополнительные коэффициенты к ней;

д) порядок и сроки внесения ПНВОС;

е) порядок осуществления контроля за правильностью ее исчисления, а также полнотой и своевременностью ее внесения.

К числу основных изменений следует отнести уточнение видов негативного воздействия на окружающую среду, за которые взимается плата, а также изменения в перечне субъектов, обязанных вносить ПНВОС. В частности, таковыми являются:

а) юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне хозяйственную деятельность, оказывающую негативное воздействие, за исключением тех из них, которые осуществляют свою деятельность исключительно на объектах IV категории;

б) юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осу-

ществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы (кроме твердых коммунальных отходов (ТКО));

в) региональные операторы, операторы по обращению с ТКО, осуществляющие деятельность по их размещению⁸ (кроме случаев их размещения на объектах размещения отходов, исключающих негативное воздействие на окружающую среду)⁹.

Реализация указанных изменений на практике требовала подготовки и принятия системы подзаконных нормативных правовых актов, которые бы более детально урегулировали отношения, возникающие в связи с принятием новых порядков и процедур. Большинство из таких нормативных правовых актов были приняты в первой половине 2017 г. И если, как отмечает А. А. Ялбулганов, ранее законодатель придавал ПНВОС статус платежа, установленного законом, без отсылочных

⁸ До момента возложения обязанности по внесению ПНВОС (с 1 января 2016 г.) на региональных операторов и операторов по обращению с ТКО, в правоприменительной и, в частности, в судебной практике возникали спорные моменты, когда соответствующая обязанность возлагалась на компании, осуществляющие управление жилым фондом (управляющие компании), которые пытались потом наличие этой обязанности оспорить (см., например, определение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2017 г. № 305-ЭС17-10622 по делу № А41-25079/2016 и акты судов нижестоящих инстанций),

⁹ Согласно ст. 9 Федерального закона от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ПНВОС при размещении ТКО за 2016 и 2017 гг. не исчисляется и не взимается (что, видимо, обусловлено затянувшимся процессом утверждения территориальных схем обращения с отходами и конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО в ряде субъектов РФ, происходившим в эти годы).

норм¹⁰, то в настоящее время появилось много норм, отсылающих к нормативным правовым актам подзаконного уровня.

К числу таких актов следует отнести прежде всего Правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденные постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255¹¹. Многие отношения в рассматриваемой сфере данными Правилами были урегулированы несколько иным образом по сравнению с порядком, существовавшим ранее.

В числе нововведений было исключение из перечня плательщиков ПНВОС юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах IV категории. При этом согласно позиции Росприроднадзора освобождение указанных субъектов от исчисления и внесения ПНВОС будет возможно лишь после присвоения объекту соответствующей категории, подтверждаемой выданным юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю свидетельством о постановке на государственный учет этого объекта¹². Росприроднадзор дополнительно указал¹³, что в случае наличия у юридического лица или индивиду-

ального предпринимателя одновременно объектов IV категории и объектов, относящихся к иным категориям, определенным законодательством (I, II, III), ПНВОС исчисляется и вносится по всем объектам, включая объекты IV категории.

Поскольку определенные трудности возникали во многих субъектах РФ при взимании ПНВОС в области обращения с ТКО, Росприроднадзор разъяснил, что за 2016 г. и до момента выбора в субъектах РФ регионального оператора по обращению с ТКО, заключения соглашения между органом исполнительной власти субъекта РФ и региональным оператором по обращению с ТКО и утверждения единого тарифа на услугу по обращению с ТКО в соответствии с законодательством ПНВОС при размещении ТКО взимается с операторов по обращению с ТКО — юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих специализированную деятельность по размещению ТКО¹⁴.

Не лишены указанные Правила и определенных недостатков, к числу которых, например, следует отнести наличие противоречий с положениями Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». М. Е. Бабич справедливо обращает внимание на то, что п. 10 и 26 Правил исчисления и взимания ПНВОС

«О плате за негативное воздействие на окружающую среду».

¹⁴ Чуть позже Росприроднадзором в одном из своих разъяснений данная позиция была несколько дополнена и скорректирована — до появления в субъектах РФ региональных операторов по обращению с ТКО, ПНВОС при размещении ТКО осуществляют организации, которые не только ведут специализированную деятельность по размещению ТКО, но и соответствуют статусу оператора по обращению с ТКО (см. письмо Росприроднадзора от 20 марта 2017 г. № ВС-06-02-29/5525 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду»).

¹⁰ См.: Ялбулганов А. А. Указ. соч. С. 28.

¹¹ С введением данных Правил были признаны утратившими силу ряд важнейших нормативных правовых актов, в числе которых действовавший около 25 лет и уже давно требовавший внесения соответствующих изменений Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632.

¹² См. письмо Росприроднадзора от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду».

¹³ См. письмо Росприроднадзора от 21 февраля 2017 г. № АС-06-02-36/3591

содержат требования по внесению ПНВОС за размещение медицинских отходов, что противоречит норме п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», согласно которой отношения по обращению с медицинскими отходами регулируются не указанным Федеральным законом, а соответствующим законодательством¹⁵.

Новые ставки ПНВОС и дополнительные коэффициенты к ним. Утверждение новых требований к установлению и взиманию ПНВОС привело к повышению степени определенности основных элементов ее правового механизма и должно создать необходимые условия для повышения в дальнейшем уровня платежной дисциплины. Однако стимулирующий эффект для хозяйствующих субъектов, направленный на создание условий экономической заинтересованности в соблюдении ими экологических требований, а также на снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду, ожидаемый от этих нововведений, на наш взгляд, так пока и не достигнут. Это обусловлено в том числе тем, что применение ряда повышенных коэффициентов к ставкам ПНВОС (например, 25 и 100, предусмотренных ст. 16³ Закона об охране окружающей среды) и отсутствие реально работающего механизма корректировки платы может оказать далеко не стимулирующий эффект, так как будет способствовать не снижению негативного воздействия от хозяйственной деятельности, а приведет к резкому повышению сумм ПНВОС. Регулярное взимание таких значительных сумм может оказать негативный экономический эффект на деятельность многих предприятий, вплоть до их последующего банкротства.

Ставки ПНВОС и их дополнительные коэффициенты были утверж-

дены постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2016 г. № 913. Данные ставки были дифференцированы по видам негативного воздействия, за которые взимается плата — ставки платы за выбросы загрязняющих веществ: в атмосферный воздух стационарными источниками, за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, за размещение отходов производства и потребления по классу их опасности.

При этом Росприроднадзор в своем разъяснении указал, что ставки платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, установленные указанным Постановлением, принимаются в соответствии с наименованиями загрязняющих веществ, указанными в соответствующей разрешительной документации хозяйствующего субъекта. В отношении загрязняющих веществ, для которых ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду не установлены, плата не исчисляется¹⁶.

Более того, к данным ставкам был утвержден дополнительный коэффициент — 2 в отношении территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными законами. Данные ставки и дополнительный коэффициент к ним были официально введены в действие с 1 января 2016 г.

В целях предупреждения возникновения на практике проблем, связанных с применением указанного коэффициента, обусловленных отсутствием исчерпывающего перечня особо охраняемых в соответствии с федеральными законами территорий и объектов, Росприроднадзор дополнительно утвердил их перечень¹⁷. К таковым следует относить

¹⁵ См.: Бабич М. Е. Ставки платы за НВОС: новое регулирование // Справочник эколога. 2016. № 10. С. 57.

¹⁶ См. письмо Росприроднадзора от 7 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/24868 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду».

¹⁷ См. письмо Росприроднадзора от 16 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/25520 «О дополнительном коэффициенте 2».

территории и объекты, охраняемые в соответствии с законодательством (об особо охраняемых природных территориях; о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах; водным, лесным законодательством; об объектах культурного наследия; о правах коренных малочисленных народов Российской Федерации¹⁸; о Байкальской природной территории, подлежащей особой охране в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»).

Следует отметить, что в числе территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными законами, в отношении которых применяется коэффициент 2 к ставкам ПНВОС, отсутствует Арктическая зона. Применение соответствующего коэффициента при расчете ПНВОС в отношении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в границах Арктической зоны, могло бы способствовать снижению хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы.

Специальные коэффициенты к ставкам ПНВОС, направленные на экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, в целях проведения ими мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия, закреплены в настоящее время п. 6 ст. 16³ Закона об охране окружающей среды. С 1 января 2020 г. должны также вступить в силу специаль-

ные коэффициенты (0, 1, 25 и 100) к ставкам ПНВОС (п. 5 ст. 16³ Закона об охране окружающей среды), направленные на экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов в целях проведения ими мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрения наилучших доступных технологий (НДТ), однако указанные коэффициенты будут применяться к ставкам платы за 2020 г.¹⁹

Отложенный характер и сроки вступления в силу норм ст. 16³ Закона об охране окружающей среды, в частности, указанных ставок, А. А. Ялбулгановым объясняются просто — законодатель дает время для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей привести свои производства к устанавливаемым требованиям, а именно к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению НДТ при исчислении ПНВОС, что потребует от них значительных материальных затрат и капиталовложений²⁰.

Вместе с тем введение таких радикально высоких коэффициентов к ставкам ПНВОС, несмотря на отложенный характер их вступления в силу, может оказать и негативный экономический эффект на субъектов хозяйственной деятельности. Как отмечает Н. С. Зиновкин, вместе с пакетом «экологических» мер должен внедряться и комплекс специфических экономических инструментов, позволяющих хозяйствующим субъектам достигать нормативы допустимого воздействия без чрезмерных экономических рисков²¹.

¹⁸ В отношении территорий традиционно-го природопользования коренных малочисленных народов Росприроднадзором в письме от 16 января 2018 г. № ВС-06-02-31/669 было подчеркнуто, что в соответствии с положениями земельного законодательства они являются особо охраняемыми территориями и при расчете ПНВОС в отношении деятельности, осуществляемой на их территории, применяется коэффициент 2.

¹⁹ См. письмо Росприроднадзора от 29 августа 2017 г. № АС-06-02-36/19116 «О применении коэффициентов».

²⁰ См.: Ялбулганов А. А. Указ. соч. С. 29.

²¹ См.: Зиновкин Н. С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 70.

Корректировка ПНВОС путем зачета затрат на природоохранные мероприятия. В настоящее время для плательщиков законодательством предусмотрена возможность снижения размера ПНВОС посредством его самостоятельной корректировки, которая осуществляется путем зачета в него затрат на проведение мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. В частности, из суммы ПНВОС вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной ПНВОС отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления (п. 10—12 ст. 16³ Закона об охране окружающей среды).

Затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду признаются документально подтвержденные расходы плательщиков в отчетном периоде на финансирование определенных мероприятий, включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности²². Данные затраты, не учтенные при исчислении ПНВОС в отчетном периоде, могут быть учтены в последующие отчетные периоды, но не более чем в течение срока выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

²² Исчерпывающий перечень данных мероприятий предусмотрен п. 4 ст. 17 Закона об охране окружающей среды, а исчерпывающий перечень документов, которые могут подтверждать расходы на реализацию указанных выше мероприятий при корректировке размеров платы, предусмотрены п. 29 Правил исчисления и взимания ПНВОС.

Вместе с тем вступление в силу норм Закона об охране окружающей среды, устанавливающих порядок корректировки ПНВОС, привело к тому, что бизнес не сможет вычесть из платы значительную часть расходов на природоохранные мероприятия. Как отмечает Л. П. Берназ, предел корректировки платы теперь ограничивается ее размером по тому загрязняющему веществу или классу опасности отходов, для снижения негативного воздействия которого выполняется мероприятие, тогда как затраты на природоохранные мероприятия значительно превышают размер платы по загрязняющему веществу или классу опасности отхода, негативное воздействие которого снижается. Дополнительно к этому стимулирующее воздействие снижается тем, что итогом природоохранных инвестиций станет снижение размера ПНВОС, соответственно с этим снижаются и шансы на вычет не учтенных ранее затрат. Также снижает экономическую привлекательность и ограничение законодателем срока осуществления корректировки — в пределах выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности²³.

Квартальные авансовые платежи. Действующее законодательство об охране окружающей среды предусматривает также возможность поэтапного внесения плательщиками (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) ПНВОС за отчетный период (календарный год) в виде квартальных авансовых платежей. Данные платежи должны вноситься ежеквартально (кроме четвертого квартала) не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала

²³ См.: Берназ Л. П. Стимулирует ли корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическое развитие? // Legal Insight. 2017. № 4. С. 12.

текущего отчетного периода, в размере 1/4 суммы ПНВОС, уплаченной за предыдущий год (ст. 16⁴ Закона об охране окружающей среды).

В настоящее время подготовлен и проходит процедуру общественного обсуждения в рамках оценки регулирующего воздействия проект федерального закона о внесении изменений в ст. 16⁴ Закона об охране окружающей среды, которым предлагается предоставить плательщикам ПНВОС (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) право выбирать один из трех способов определения размера квартального авансового платежа (который должен быть указан ими в Декларации по ПНВОС). Квартальные авансовые платежи согласно положениям данного законопроекта могут вноситься в размере 1/4 части суммы ПНВОС, уплаченной за предыдущий год; либо в размере 1/4 суммы ПНВОС, исчисленной исходя из установленных нормативов допустимых выбросов, сбросов загрязняющих веществ, временно согласованных выбросов, временно согласованных сбросов и лимитов на размещение отходов производства и потребления; либо в размере, равном сумме ПНВОС, исчисленной за фактически оказанное негативное воздействие на окружающую среду в прошедшем квартале на основе данных производственного экологического контроля.

Порядок зачета и возврата излишне уплаченной ПНВОС. С определенными трудностями плательщики сталкиваются при появлении необходимости зачета или возврата излишне уплаченной (взысканной) ПНВОС. Несмотря на то что п. 2 ст. 16³ Закона об охране окружающей среды четко установил, что излишне уплаченные суммы ПНВОС подлежат возврату по заявлению лиц, обязанных вносить плату, или зачету в счет будущего отчетного периода, в настоящее время Провила исчисления и взимания платы

за негативное воздействие на окружающую среду порядок такого зачета или возврата не устанавливает, а соответствующий порядок только разрабатывается Росприроднадзором²⁴.

В связи с возникновением подобных трудностей Росприроднадзор разъяснил ряд спорных моментов²⁵, в частности, указав, что излишне уплаченные суммы ПНВОС подлежат возврату по заявлению лиц, обязанных вносить плату, или зачету в счет будущего отчетного периода, а недоимки по ПНВОС за отчетный период подлежат уплате лицами, обязанными вносить плату. При этом зачет, возврат излишне уплаченных сумм ПНВОС осуществляется территориальными органами Росприроднадзора только по письменным заявлениям лиц, обязанных вносить плату (с приложением ими документов, подтверждающих переплату, и документов, необходимых для проведения сверки по платежам), по результатам рассмотрения которых принимается решение о зачете или возврате излишне уплаченных сумм платы. Однако при выявлении излишне уплаченных сумм платы лиц, вносящих ежеквартальные авансовые платежи, приоритетным является принятие решения о зачете денежных средств в счет платежей будущего периода, а возврат излишне уплаченных сумм платы оформляется только после зачета сумм излишне

²⁴ В настоящее время проект приказа Росприроднадзора «Об утверждении Порядка зачета и возврата территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования сумм излишне уплаченной (взысканной) платы за негативное воздействие на окружающую среду» проходит процедуру оценки регулирующего воздействия.

²⁵ См. письмо Росприроднадзора от 15 марта 2017 г. № АС-06-02-36/5194 «О зачете, возврате излишне уплаченной платы за негативное воздействие на окружающую среду».

уплаченной платы в счет погашения задолженности, пеней, начисленных на сумму задолженности.

Примечательно, что территориальный орган Росприроднадзора вправе отказать в возврате добровольно исчисленной и внесенной лицом, обязанным вносить плату, ежеквартальной авансовой ПНВОС, в таком случае заинтересованное лицо вправе обратиться в судебные инстанции, а оформление возврата будет возможно по исполнительному документу.

Также согласно позиции Росприроднадзора, поскольку ПНВОС признана обязательным публично-правовым неналоговым платежом (фискальным сбором), то никаких компенсационных выплат (процентов, неустоек) при возврате данных платежей законодательством Российской Федерации не предусмотрено²⁶. Ранее Росприроднадзором указывалось, что до принятия соответствующего порядка зачета и возврата ПНВОС вопросы зачета (возврата) излишне уплаченной (взысканной) ПНВОС могут быть рассмотрены территориальным органом Росприроднадзора только после представления лицами, обязанными вносить плату, Декларации о ПНВОС. Указанный орган вправе отказать в возврате добровольно исчисленной и внесенной лицом, обязанным вносить плату, ежеквартальной авансовой ПНВОС. При этом заинтересованное лицо за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов вправе обратиться в судебные инстанции²⁷.

Порядок подачи Декларации по ПНВОС. Выполнение обязанности по внесению ПНВОС обеспечива-

ется в том числе путем подачи плательщиками декларации по плате за негативное воздействие на окружающую среду, которая в соответствии с п. 5 ст. 16⁴ Закона об охране окружающей среды подлежит представлению не позднее 10 марта года, следующего за отчетным периодом, в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти по месту нахождения объекта, оказывающего негативное воздействие.

В соответствии с Порядком представления указанной декларации²⁸ ее подача в настоящее время возможна как в форме электронного документа, подписанного электронной подписью (через веб-портал приема отчетности на официальных сайтах Росприроднадзора)²⁹, так и на бумажном носителе (в соответствующий территориальный орган Росприроднадзора по месту учета объекта, оказывающего виды негативного воздействия, за которые взимается плата, объекта размещения отходов производства и потребления³⁰).

Вместе с тем модернизированный правовой механизм установления и взимания ПНВОС, на наш взгляд, не

²⁸ См. Порядок представления Декларации по плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее форма, утв. приказом Минприроды России от 9 января 2017 г. № 3.

²⁹ Осуществляемый в порядке, установленном Временным регламентом по организации электронного документооборота при представлении расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи, утв. приказом Росприроднадзора от 31 декабря 2014 г. № 872.

³⁰ В случае если соответствующие объекты одного плательщика находятся в разных субъектах РФ, декларацию необходимо подавать по каждому субъекту РФ, а в случае если у одного плательщика в одном субъекте РФ находятся несколько таких объектов, необходимо подавать единую декларацию по таким объектам.

²⁶ См. письмо Росприроднадзора от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду».

²⁷ См. письмо Росприроднадзора от 29 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/26477 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду».

лишен ряда определенных изъянов, которые препятствуют полноценной реализации данного механизма экономического регулирования природоохранной деятельности, особенно в части стимулирования плательщиков к снижению негативного воздействия на окружающую среду. К числу основных недостатков, по нашему мнению, следует отнести:

отсутствие специальных коэффициентов к ставкам ПНВОС при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в границах Арктической зоны, тогда как посредством применения подобных коэффициентов можно было бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы;

отсутствие на сегодняшний день четкого порядка зачета и возврата излишне уплаченной ПНВОС, что создает дополнительные основания для возникновения спорных ситуаций в правоприменительной практике;

необходимость совершенствования порядка корректировки размера ПНВОС путем зачета затрат на

природоохранные мероприятия в части возможного пересмотра ограничений, связанных с возможностью зачета в размер ПНВОС стоимости мероприятий, направленных на снижение воздействия только конкретного загрязняющего вещества или класса опасности отходов, а также ограничения срока осуществления корректировки периодом выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Несмотря на изложенные суждения, совершенно очевидно, что осуществляемое реформирование механизма ПНВОС является позитивным шагом в направлении создания действенной системы правового регулирования природоохранной деятельности. Изменение данного механизма должно привести к повышению эффективности экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, направленного на обеспечение снижения ими уровня негативного воздействия на окружающую среду и соблюдения ими экологических требований.

Библиографический список

- Бабич М. Е. Ставки платы за НВОС: новое регулирование // Справочник эколога. 2016. № 10.
- Бандорин Л. Е. Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Экологическое право. 2003. № 4.
- Берназ Л. П. Стимулирует ли корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическое развитие? // Legal Insight. 2017. № 4.
- Васянина Е. Л. Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоги. 2014. № 4.
- Зиновкин Н. С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1.
- Кошечев С. А. О легитимности форм платы за негативное воздействие на окружающую среду // Журнал российского права. 2011. № 2.
- Ялбулганов А. А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // Реформы и право. 2016. № 1.