

Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского
Серия «Юридические науки». Том 18 (57). 2005 г. № 1. С. 43-52.

Н. А. Орлов

ПЛАТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА

Плата за загрязнение окружающей среды является одним из важнейших принципов по охране природы, введенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1972 году. В учебной литературе¹ такая плата рассматривается как один из элементов экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды. Современные исследователи² к положительным моментам экономической сути платы за загрязнение окружающей среды относят то, что загрязнитель и потребитель продукции вынуждены оплачивать (компенсировать) экономические убытки от негативного экологического воздействия; платежи за загрязнение стали основой создания внебюджетных местных и республиканских фондов охраны окружающей природной среды³, независимого от государственного и местного бюджетов источников финансирования природоохранных мероприятий и работ; платежи за лимитированные выбросы (сбросы) относятся к затратам производства, которые влияют на себестоимость, а через нее и на цену продукции. В процессе реализации продукции плата за лимитированные выбросы компенсируется предпринимателю-загрязнителю. Эффект от действия этого платежа получает прежде всего государство, отдельные регионы, получающие дополнительные средства, которые поступают в фонды окружающей природной среды для использования в природоохранных целях.

По их мнению, в современных условиях развития рыночных отношений, плата за лимитированные выбросы влияет на себестоимость и цену продукции. Для повышения своей конкурентоспособности, предприятия вынуждены внедрять ресурсосберегающие и энергосберегающие технологии.

Однако практика и исследования последних лет показывают, что взимание платы за загрязнение в целом проблему предотвращения процесса ухудшения качества окружающей среды не решают по ряду причин. Одной из них является то, что плата за загрязнение – это лишь часть негативного воздействия на окружающую

¹ См. Екологічне право України. Підручник для студ. юрид. випл. навч. закладів/ За ред. В.К. Попова та Н.П. Гетьмана.- Харків: Право, 2001, с. 176-180; Экологическое право. Курс лекций и практикум. / Под ред. Ю.Е. Винокурова, -М.; Изд. «Экзамен», 2003, с. 149-151.

² Костицкий В.В. Екологія переходного періоду: право, держава, економіка. (економіко-правовий механізм охорони навколоцінного природного середовища в Україні). Друге видання. К., 2001, с. 293-295.

³ В соответствии с Законом Украины «О государственном бюджете Украины на 1998 год» и Законом Украины от 5 марта 1998 года №186/98- ВР «О внесении изменений в Закон Украины «Об охране окружающей природной среды»« внебюджетные фонды охраны окружающей природной среды переведены в статус государственных и образуются в составе государственного, республиканского Автономной Республики Крым и местных бюджетов.

H. A. ОРЛОВ

среду и один из многочисленных экономических инструментов охраны окружающей среды.

На основании ст. 44 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» плата за загрязнение устанавливается в виде сбора на основе фактических объемов выбросов, лимитов сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Наряду со сбросами за загрязнение, закон предусматривает сбор за специальное использование природных ресурсов (ст. 43) и сбор за ухудшение качества природных ресурсов (ст. 45).

Загрязнение окружающей природной среды и специальное природопользование, как правило, влекут за собой ухудшение качества природных ресурсов и в целом негативно влияют на состояние окружающей среды и здоровье населения. Это дало основание законодателям Российской Федерации ввести новое понятие – «плата за негативное воздействие на окружающую среду».¹ К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

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

Как видно из перечня видов негативного воздействия на окружающую среду, выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, размещение отходов являются лишь их частью. И этот перечень не является исчерпывающим, так как «... негативным признается всякое воздействие на окружающую среду, требующее какой-либо реакции биосфера или ее подсистем для восстановления экологического равновесия в локальном, региональном или глобальном масштабе либо, тем более, производящее к необратимому изменению окружающей среды на любом из этих уровней».²

Кроме того, сейчас в мире насчитывается свыше 80 различных экономических инструментов в области охраны окружающей среды и плата за загрязнение является лишь одним из них. Готовой же и хорошо функционирующей модели экономического механизма взаимоотношения общества и природы в мире не существует³. Каждая страна, исходя из экологической ситуации, особенностей экономики и т.д., должна сама выбрать разумный баланс использования экономических инструментов на основе государственного и рыночных подходов.

¹ См. ст. 16 Закона РФ от 10 января 2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

² Данилов-Данильян В.И. Платить или не платить? Вот в чем вопрос! // Зеленый мир – 2003. – №5/6.- С. 6.

³ Экология и экономика природопользования: Учебник для вузов/ Под ред. Э.В. Гирусова-. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998, с. 244-245.

ПЛАТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА

В этих условиях важно уяснить место и значение платы за загрязнение окружающей среды и роль иных инструментов в экономическом механизме обеспечения охраны окружающей природной среды в Украине. Рассмотрим три аспекта данной проблемы: методологические основы определения платы за загрязнение окружающей среды; экологизация налогового законодательства Украины; является ли плата за загрязнение одним из видов экологических налогов и возможность участия субъектов предпринимательства в природоохранной деятельности, инвестируемой за счет средств фондов охраны окружающей природной среды, на примере Автономной Республики Крым.

При установлении платежей за негативное воздействие на окружающую среду следует находить «считает В.И. Данилов-Данильян, из следующих методологических посылок: «... общий объем воздействия современной цивилизации на биосферу превышает допустимый предел – несущую емкость биосферы. Из факта нарушения глобального экологического баланса следует, что при современном объеме антропогенной нагрузки на окружающую среду всякое негативное воздействие на нее, даже не приводящее к конкретным регистрируемым и связываемым именно с этим воздействием изменениям, должно рассматриваться как избыточное, наносящее биосфере ущерб, не восполнимый человеком». ¹ Помимо этого, на методологию подхода к определению экономической оценки ущерба, наносимого негативным воздействием на окружающую среду, влияет сложившаяся в стране социально-эколого-экономическая ситуация.

В Украине основными угрозами национальным интересам и национальной безопасности страны в экологической сфере являются (ст. 7 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины»):

- значительное антропогенное нарушение и техногенная перегруженность территорий Украины, возрастание рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характеров;
- нерациональное, изнурительное использование минерально-сырьевых природных ресурсов как не возобновляемых, так и возобновляемых;
- непреодоление негативных социально-экологических последствий Чернобыльской катастрофы;
- ухудшение экологического состояния водных бассейнов, обострения проблемы трансграничных загрязнений и снижения качества воды;
- обострение техногенного состояния гидротехнических сооружений каскада водохранилищ на р. Днепр;
- неконтролируемый ввоз в Украину экологически опасных технологий, веществ, материалов и трансгенных растений, возбудителей болезней, опасных для людей, животных, растений и организмов, экологически не обоснованное использование генетически измененных растений, организмов, веществ и производных продуктов;

¹ Данилов-Данильян В.И. Указ. работа, с.6-7.

H. A. ОРЛОВ

- неэффективность мер по преодолению негативных последствий военной и другой экологически опасной деятельности;
- опасность техногенного, в том числе ядерного и биологического терроризма;
- усиление влияния вредных генетических эффектов в популяциях живых организмов, в частности генетически измененных организмов, и биотехнологий.

Из изложенного следует, что основные угрозы в экологической сфере Украины имеют основной источник- техногенный. Источниками техногенной опасности выступают предприятия, осуществляющие соответствующие виды деятельности (промышленный, градостроительный, оборонный и др.). На протяжении длительного периода времени, правомерно осуществляемые виды деятельности оказывали негативное воздействие на природные объекты и природную среду, которые постепенно становились экологически опасными для личности, общества и государства.

В законодательстве Украины и украинской учебной литературе основной акцент делается на решение проблем правового регулирования объектов и видов деятельности, представляющих повышенную экологическую опасность. Вне правового анализа оказываются процессы формирования неблагоприятных изменений в окружающей среде под воздействием правомерно осуществляющей техногенной деятельностью в условиях увеличения нарушений требований экологического законодательства. Следствием этого является загрязнение и истощение природных ресурсов страны, с одной стороны. С другой - в последние десятилетия , как в Украине, так и в других странах мира, наблюдается усиление устойчивых негативных техногенных и иных антропогенных воздействий и увеличение разрыва между возрастающими угрозами и способностью отдельных стран и мирового сообщества в целом противостоять этим угрозам, прежде всего от природно-техногенных катастроф. Для Украины - это прежде всего последствия аварии на Чернобыльской АЭС, техногенное состояние гидротехнических сооружений каскада водохранилищ на реке Днепр и др.

Установившийся в Украине порядок взимания платы за загрязнение не учитывает того, что любое предприятие является частью эколого-экономической системы, ограниченной определенной территорией части технобиосферы, в которой природные, социальные и производственные структуры и процессы связаны взаимоподдерживающими потоками вещества, энергии и информации.

При техногенных авариях и катастрофах возникают как отдельные, так и комбинированные поражающие факторы: радиационные излучения, отравление химически опасными веществами, бактериологическое заражение, взрывные и ударные волны, тепловые излучения, механическое повреждение, импульсные ускорения, электромагнитные нагрузки, осколочные поражения. Поражающие факторы, действующие на людей, объекты и окружающую среду при техногенных авариях и катастрофах по законодательству Украины не учитываются при определении и взимании платы за загрязнение окружающей среды. Учитываются последствия таких воздействий: возникновение заболеваний, отравлений, радиационных поражений, длительной или временной утраты

ПЛАТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА

трудоспособности, инвалидности или смерти людей и т.п., а также необходимость возмещения нанесенного экологического вреда.

В соответствии со статьями 68 и 69 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» причинитель вреда обязан возместить вред в полном объеме, независимо от того, причинен ли вред в результате умышленных действий (бездействия) или по неосторожности.

Лица, которым причинен такой ущерб, имеют право на возмещение неполученных доходов за время, необходимое для восстановления здоровья, качества окружающей природной среды, воспроизводства природных ресурсов до состояния, пригодного для использования по целевому назначению.

Однако, как показывает практика ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций в г. Харькове, Николаевской, Закарпатской и иных областях Украины, перечисленные законодательные положения о возмещении ущерба реализуются, как правило, за счет средств государственного бюджета. Субъекты хозяйствования, по вине которых такие экологические ситуации произошли, в настоящее время не имеют финансовых и материальных возможностей возместить, предъявляемые им по закону иски, в полном объеме. Государственных же средств хватает лишь на то, чтобы обеспечить проведение первоочередных мер по ликвидации последствий техногенных аварий.

Методология установления нормативов, по которым определяются размеры платы за загрязнение в Украине ограничивается определением величины эколого-экономических убытков; объема денежных сумм, который необходимо получить с каждой тонны выбросов, сбросов, размещения отходов для создания источника финансирования экологической деятельности, который был бы независимым от государственного бюджета; экономического состояния предприятия-загрязнителя.¹

В условиях, когда текущее техногенное загрязнение окружающей среды накладывается на техногенное загрязнение предыдущих десятилетий, экономическую оценку негативных воздействий на окружающую среду нельзя осуществлять только на основе выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и размещением отходов. Этот перечень должен быть расширен. Специалисты² считают, что экономическую оценку целесообразно осуществлять на основе обобщенных, усредненных базовых показателей, которые бы являлись результатом решения следующих задач:

определение типа зависимости платежа от объема воздействия (линейные, нелинейные, ступенчатые функциональные зависимости);

определение параметров такой зависимости (для линейного случая- ставок платы за воздействия, для ступенчатого- базовых ставок, уровней воздействия и условий, при которых осуществляется переход к более высоким ставкам, и коэффициентов перерасчета базовых ставок в ставки более высоких уровней). При решении данной задачи возникают вопросы о допустимых воздействиях на

¹ Костицкий В. Указ. работа, с.293.

² Данилов-Данильян В.И. Указ. работа, с.6.

Н. А. ОРЛОВ

окружающую среду (нормативов и стандартах), а также о льготах (смягчении экологических требований), которые могут потребоваться источникам воздействия по тем или иным социальным и экономическим причинам;

учет местных либо региональных условий с фиксацией связи источника воздействия с окружающей средой (прежде всего – на потоке загрязнений), используя коэффициенты «штрафного» типа.

Предлагаемый методологический подход определения экономической оценки негативного антропогенного воздействия на окружающую среду исходит из «долевого» вклада субъекта хозяйствования и иной деятельности в загрязнении окружающей среды в зависимости от вида и уровня негативного воздействия, с учетом реально сложившейся экологической ситуации в стране, региональных и местных условий. Его недостаток заключается в том, что он призван работать по реально сложившейся экологической ситуации на определенный период времени конкретного административно-территориального образования или страны в целом, не устранив источник негативного воздействия на окружающую среду. Поэтому данный метод наиболее эффективно, по нашему мнению, будет работать лишь в условиях экологизации налогового законодательства Украины.

В средствах массовой информации¹ отмечается, что несмотря на рыночные реформы, а может вопреки им, продолжает действовать устаревшая психология производителя, в соответствии с которой на себестоимость необоснованно списываются всякие возможные и невозможные расходы, в том числе плата за землю и сборы за загрязнение окружающей среды. Такой подход заложен Законом Украины от 22.05.1997 года «О налогообложении прибыли предприятий». В соответствии с ним прибыль как объект налогообложения определяется в виде разницы между валовыми доходами и валовыми расходами, что будет и далее стимулировать повышение затрат, поскольку чем больше расходы, тем меньшую сумму налога придется уплатить. По сути дела, основная часть закона о налогообложении прибыли посвящена не прибыли как таковой, а затратам, определению видов затрат, которые можно, и которые нельзя включать в состав валовых расходов. За правильностью отнесения затрат предусматривается осуществления контроля путем проведения периодических проверок. Как показывает опыт, эти проверки очень трудоемки, требуют огромных средств и экономически нецелесообразны. Резко сокращаются размеры фиксируемой прибыли для целей налогообложения, что влечет за собой уменьшение дефицита бюджета, т.к. сокращения прибыли ведет к сокращению источников других налогов и платежей.

Решение проблемы видится не в административном контроле, а в создании экономической заинтересованности уменьшении в расходах на основе противозатратного механизма, где в качестве объекта налогообложения предлагается принять не прибыль, а расходы производства.

¹ Болокур А. Затратный механизм в системе налогообложения // Закон и бизнес.– 1997.– № 26.– С. 5.

ПЛАТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ/ КАК ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА

Положительными последствиями внедрения такого механизма являются стремление предприятий купить более дешевое сырье и материалы и рационально использовать средства на плату труда. При этом, чтобы снизить нагрузку на экосистемы, предлагается установление гибкой системы налогообложения всей цепочки природопользования: от добычи природного ресурса, ее переработки до производства (потребления) продукции, товаров-услуг, получаемых на основе данного природного ресурса. «Величина налогов устанавливается максимальной для первых этапов природно-продуктовой вертикали..., связанных с эксплуатацией (добычей) природных ресурсов. Для последующих этапов, связанных с обработкой и продвижением продукции, полученной на основе данного природного ресурса, величина налогов снижается».¹ Тем самым создается более благоприятный инвестиционный климат, поскольку капитальные вложения не включаются в состав расходов производства и, следовательно, не будет подлежать налогообложению. Появляются стимулы к внедрению ресурсо- и энергосберегающих технологий. Станет возможным достаточно точные прогнозирование объемов налоговых поступлений в бюджет.

В современной экономике приоритетность отдается макроэкономическим мероприятиям, «...которые определяют экономическое развитие, темпы экономического роста, рост благосостояния населения. При этом экологические последствия проводимой макроэкономической политики или вообще не принимаются во внимание, или им придается минимальное значение».² Украина в этом отношении не исключение. Последствиями такой политики отмечают экономисты, являются:

ужесточение бюджетной политики в отношении затрат на охрану природы. Меры, связанные с охраной окружающей природной среды, финансируются в Украине за счет 30 % сбора за загрязнения окружающей природной среды. Часть этих средств по Закону Украины «О государственном бюджете Украины на 2003 г.» (ст. 37)³ должна ити на выполнение мер, определенных законами страны «Об утверждении общегосударственной программы охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей», «Об общегосударственной программе обращения с токсичными отходами», «Об общегосударственной программе формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы». Всего на предупреждение и снижение уровня загрязнения окружающей природной среды предусмотрено около 10 млн. гривен, что приблизительно составляет 0,0002 % от всех расходов, утвержденных государственным бюджетом Украины на 2003 год;

изменение обменного курса валют стимулирует экспорт и дополнительную эксплуатацию природных ресурсов. Критическая зависимость национальной экономики от конъюнктуры внешних рынков, нерациональная структура экспорта с

¹ Экология и экономика природопользования: Учебник для вузов / Под ред. Э.В. Гирусова – С. 258.

² Там же, с.247.

³ Ведомости Верховной Рады Украины. 2003, №10-11. Ст. 86.

Н. А. ОРЛОВ

преимущественно сырьевым характером становятся угрозами национальным интересам и национальной безопасности Украины¹;

при экономическом росте, вызванном экономическими реформами, наблюдается увеличение ущерба окружающей среде. Недостаток средств у региональных и коммунальных властей приводит к усилению эксплуатации природных ресурсов в регионах для получения быстрой прибыли.

Экологизация налоговой политики страны в определенной степени может смягчить последствия экономической реформы, но для этого необходимо определиться с функциональным предназначением сборов за загрязнение окружающей природной среды в общей системе налогообложения Украины.

По Закону Украины «О системе налогообложения» (ст. 14) сборы за загрязнение окружающей природной среды и за специальное использование природных ресурсов отнесены к общегосударственным налогам и сборам. На основании ст. 46 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» средства от сбора за загрязнения окружающей природной среды, распределяются между местными (сельскими, поселковыми, городскими), областными и республиканскими Автономной Республики Крым, а также Государственными фондами охраны окружающей природной среды в соотношении соответственно 20,50 и 30 процентов, а между Киевским, Севастопольским городскими и государственными фондами охраны окружающей природной среды в соотношении 70 и 30 процентов.

Средства фондов охраны окружающей природной среды могут использоваться только для целевого финансирования природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий, в том числе научных исследований по этим вопросам, ведения государственного кадастра территорий и объектов природно-заповедного фонда, а также мер для снижения воздействия загрязнения окружающей природной среды на здоровье населения и стимулирования работников специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды и использовании природных ресурсов, кроме лиц, имеющих статус государственных служащих, и общественных инспекторов по охране окружающей природной среды, которые выявили нарушение природоохраниного законодательство и приняли необходимые меры для привлечения виновных к ответственности, предупреждая нарушений природоохраниного законодательства. (ст. 47 этого же Закона).

Из законодательных положений видно, что распределение средств фондов охраны окружающей среды происходит в административном порядке, основанном не на объективном, а субъективном подходе. При таком подходе не понятно, как проявляются регулятивные, стимулирующие и компенсирующие функции платежей за загрязнение окружающей среды и в чем их сущность как одного из видов налогов, призванных выполнять прежде всего экологическое предназначение в процессе экономической деятельности. Поэтому поводу в научной литературе

¹ См. ст.7 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» - Ведомости Верховной Рады Украины. 2003, №39. Ст.351.

ПЛАТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА

отмечается, что не случайно плата за загрязнение окружающей среды, также как и плата за специальное использование природных ресурсов, «... была впервые введена в общегосударственном масштабе не налоговым, а экологическим законом. Законодатель сознательно ушел от понятий «налоги на природопользование», «налоги на загрязнение окружающей среды», «экологические налоги», стремясь подчеркнуть предназначение платежей (в том числе и за природные ресурсы) в качестве меры экономического регулирования отношений в сфере охраны окружающей природной среды».¹

Выделенные Т.В. Петровой² отличительные особенности платежей за загрязнение окружающей среды от налогов как важнейшего элемента в экономическом механизме охраны окружающей природной среды, применительно к законодательству Украины, заключаются в том, что:

платежи за загрязнение радикальным образом отличаются от иных обязательных платежей и налогов платежной базой, которой выступают масса загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду в виде выбросов (в атмосферу), сбросов (в водные объекты) или размещенных отходов. Объектами налогообложения являются доходы (прибыль), добавленная стоимость продукции (работ, услуг), стоимость продукции (работ, услуг), в том числе таможенная, или ее натуральные показатели, специальное использование природных ресурсов, имущество юридических и физических лиц и другие объекты, определенные законами Украины о налогообложении. (Ст. 6 Закона Украины «О системе налогообложения»);

в основе взимания платы за загрязнение лежат отношения по поводу возмещения вреда окружающей среде и, как следствие, здоровью человека. Обязательства налогоплательщика считаются исполненными с момента уплаты налога в соответствующий бюджет;

в отношении платежей за загрязнение установлен двухступенчатый государственный контроль; за правильность исчисления сбора, соблюдением лимитов выбросов, сбросов и размещение отходов ответственность несут органы Министерства экологии и природных ресурсов; за своевременность и полноту уплаты сбора - органы государственной налоговой службы на основании документальных проверок. Документальные проверки осуществляются органами государственной налоговой службы вместе с проверками, осуществляемыми органами Министерства экологии и природных ресурсов, по месту требования плательщика сбора³;

налоговые льготы не могут носить индивидуального характера, и рассчитаны на определенные категории субъектов, в то время как льготы по взиманию платы за

¹ Петрова Т.В. Плата за загрязнение окружающей природной среды: платежи или налоги? - Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1999, №3, с.64.

² См. там же, с. 65-73.

³ См. пункт 8 Инструкции «О порядке начисления и уплаты сбора за загрязнение окружающей природной среды», утвержденной приказом Минэкобезопасности, ГНА Украины от 19.07.1999 г. № 162/379.

N. A. ОРЛОВ

загрязнение окружающей природной среды всегда индивидуальны (ст. 48 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды»).

Исходя из перечисленных и иных оснований, Т.В. Петрова, считает, что понятие «экологический налог» имеет право на самостоятельное существование при условии, если он будет регулироваться самостоятельным законодательством, в котором бы уточнялся объект экологического налога. По ее мнению, «экологический налог - это скорее родовое понятие по отношению к группе возможных налогов, взимание которых так или иначе связано с деятельностью субъектов подобных налогов по воздействию на окружающую природную среду»,¹ где сборы за загрязнение окружающей природной среды являются одним из них.

¹ Петрова Т. В. Указ. работа, с. 73.

