

# Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПЛАТУ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ.....	4
2. ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПЛАТЫ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ.....	10
ВЫВОДЫ .....	12
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	13

## ВВЕДЕНИЕ

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее — ПНВОС) 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.

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*), который означает, что каждый «загрязнитель» должен нести расходы на предотвращения ущерба здоровью человека или окружающей среде от его деятельности.<sup>1</sup>

Основной целью исследования является обзор новелл правового регулирования в сфере платы за негативное воздействие на окружающую среду.

---

<sup>1</sup> Мальшев И.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как правовой инструмент защиты экологических прав граждан Российской Федерации // Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Под редакцией С.В. Потапенко. г. Краснодар, - 2019. - С. 455-460.

## 1. НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПЛАТУ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

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.

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 платежа.<sup>2</sup>

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 воздействия.

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

---

<sup>2</sup> Определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О, 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. / СПС КонсультантПлюс

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.<sup>3</sup>

Началом периода 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 осуществлении 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 размещению (кроме случаев их размещения на объектах размещения отходов, исключаящих негативное воздействие на окружающую среду)

---

<sup>3</sup> Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. - 2018. - № 4 (256). - С. 150-160.

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.

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. № 255. Многие отношения в рассматриваемой сфере данными Правилами были урегулированы несколько иным образом по сравнению с порядком, существовавшим ранее.

Ставки ПНВОС и их дополнительные коэффициенты были утверждены 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.

Основные изменения, внесенные указанными выше актами, можно представить в виде таблиц.

**Таблица 1. Виды негативного воздействия, в связи с изменением в законодательстве до 2016 года и после**

<b>До 1 января 2016 г. (п. 2 ст. 16 Федерального закона № 7-ФЗ)</b>	<b>С 1 января 2016 г. (п. 1 ст. 16 Федерального закона № 7-ФЗ в новой редакции)</b>
<p>К видам НВОС относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ;</li> <li>— сбросы загрязняющих веществ в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты;</li> <li>— загрязнение недр, почв;</li> <li>— размещение отходов производства и потребления;</li> <li>— загрязнение объектов ОС шумом, теплом, электромагнитными и другими видами физических воздействий;</li> <li>— другие виды НВОС.</li> </ul>	<p>Плата за НВОС взимается за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;</li> <li>— сбросы в водные объекты загрязняющих веществ;</li> <li>— размещение отходов производства и потребления.</li> </ul>

**Таблица 2. Коэффициенты при расчете платы до 2016 года и после**

<b>Коэффициенты, используемые до 2016 года</b>	<b>Коэффициенты, используемые после 2016 года</b>
К <sub>гк</sub> - коэффициент городской среды, равный 1,2	-
К <sub>и</sub> - коэффициент индексации, равный 2,67	-
К <sub>э</sub> - коэффициент, учитывающий экологическую ситуацию в экономических районах, для воздуха равен 2, для почвы 1,7	К <sub>э</sub> - коэффициент, учитывающий экологическую ситуацию в экономических районах, для воздуха равен 2, для почвы 1,7

После введения реформирования ПНВОС в соответствующие нормы Закона об охране окружающей среды изменения вносились лишь единожды в связи с принятием Федерального закона от 29.07.2017 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 16.3 была дополнена п. 6.1 и 12.1.

Правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду изменялись так же единожды Постановлением Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Постановлением Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 было изменено Постановлением Правительства РФ от 16.02.2019 № 156

Правки, внесенные данными документами, были по большей части технические.

Что касается операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, то в этой сфере регулирование производится на двух уровнях. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» устанавливает общие нормы для таких субъектов, а региональные власти создают перечень таких организаций и присваивают им этот статус.

В Калининградской области природоохранное законодательство развито слабо, в частности не принят базовый региональный закон об охране окружающей среды.

О нормировании ПНВОС упоминается лишь в ч. 5 и 6 ст. 8 Закона Калининградской области от 25 ноября 2015 года № 477 «Об отходах производства и потребления в Калининградской области», где указывается, что региональный оператор, осуществляющий деятельность по размещению твердых коммунальных отходов, является плательщиком платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов.

Расходы на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов учитываются при установлении тарифов для регионального оператора в порядке, установленном основами ценообразования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Поскольку закон принят четыре года назад в него не было внесено существенного количества изменений. Важно отметить, что нормы, касающиеся платы за негативное влияние на окружающую среду не претерпели изменений.

В Кировской области нормативная база в рассматриваемой сфере более развита.

В регионе действует Закон Кировской области от 29 ноября 2006 года № 55-ЗО «Об охране окружающей среды на территории Кировской области». ПНВОС посвящена ст. 13 данного акта, согласно которой за негативное воздействие на окружающую среду взимается плата. К видам негативного воздействия на окружающую среду, за которые взимается плата, относятся: выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; хранение, захоронение отходов производства и потребления.

Внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъекта хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, возмещения вреда, нанесенного окружающей среде, и от ответственности за нарушение природоохранного законодательства.

Плательщиками за негативное воздействие на окружающую среду признаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие любые виды деятельности, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду на территории Кировской области, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах IV категории.

Плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов являются региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами или операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению.

При осуществлении государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, ведется учет лиц, обязанных вносить плату в соответствии с федеральным законодательством.

Платежная база, исчисление платы, сроки внесения платы, контроль за правильностью исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду,

порядок представления и форма декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральным законодательством. В указанной редакции норма изложена Законом Кировской области от 06.03.2017 № 49-ЗО, после чего изменения ни в Закон в целом, ни в ст. 13 не вносились.

Закон Кировской области от 06.06.2007 № 131-ЗО «Об отходах производства и потребления в Кировской области» содержит ст. 10, ч. 1 которой регулирует ПНВОС при размещении отходов. Так, внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов (за исключением твердых коммунальных отходов) осуществляется индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, в процессе осуществления, которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образуются отходы. При размещении твердых коммунальных отходов плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду признаются региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами или операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению.

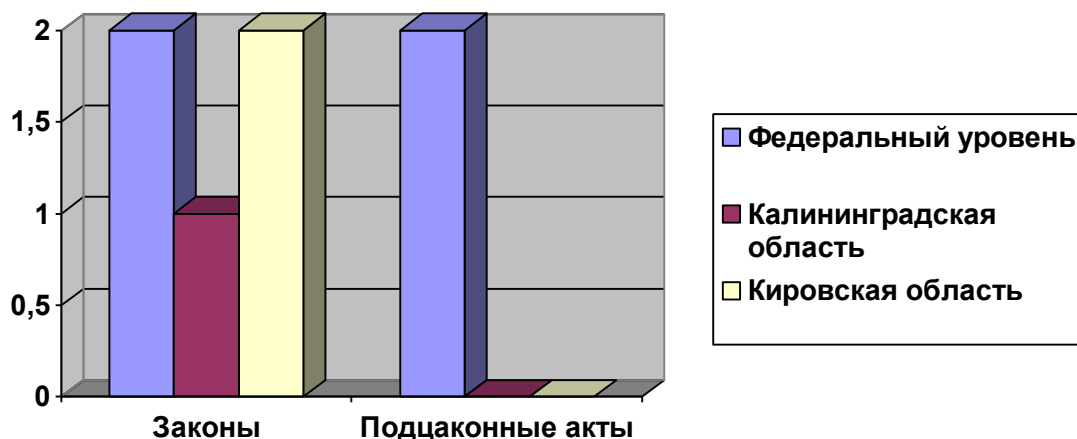
В указанной редакции норма изложена Законом Кировской области от 06.03.2017 № 49-ЗО, после чего изменения в нее не вносились.

На муниципальном уровне регулирование платы ПНВОС не требуется.



## 2. ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПЛАТЫ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

**Количественные показатели действующих нормативных актов**



**График изменения правовых актов на федеральном уровне**

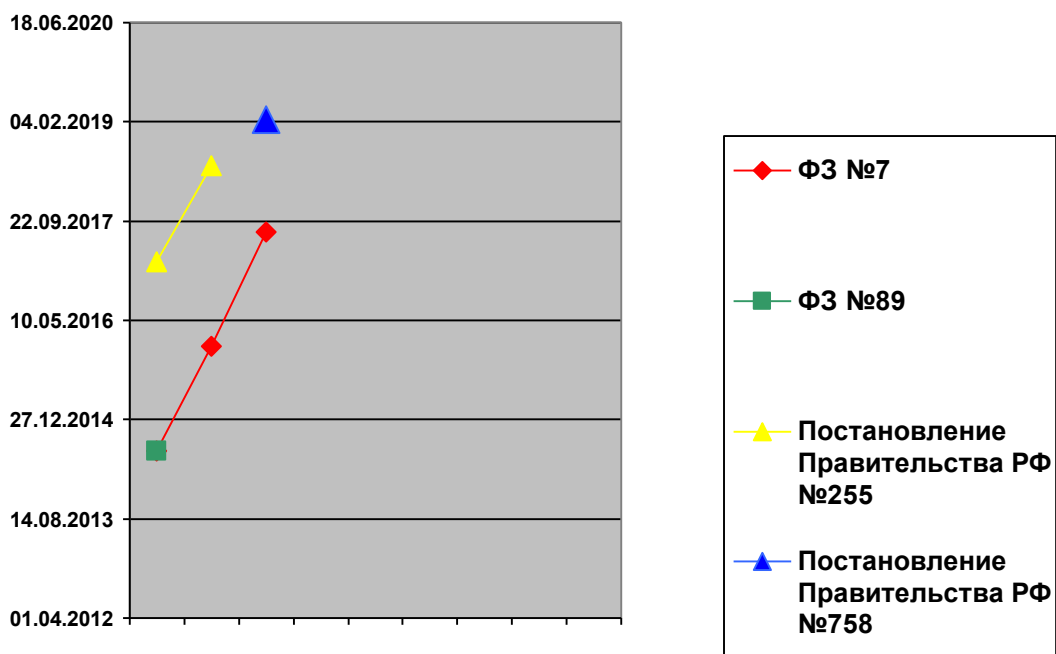


График изменения правовых актов Калининградской области

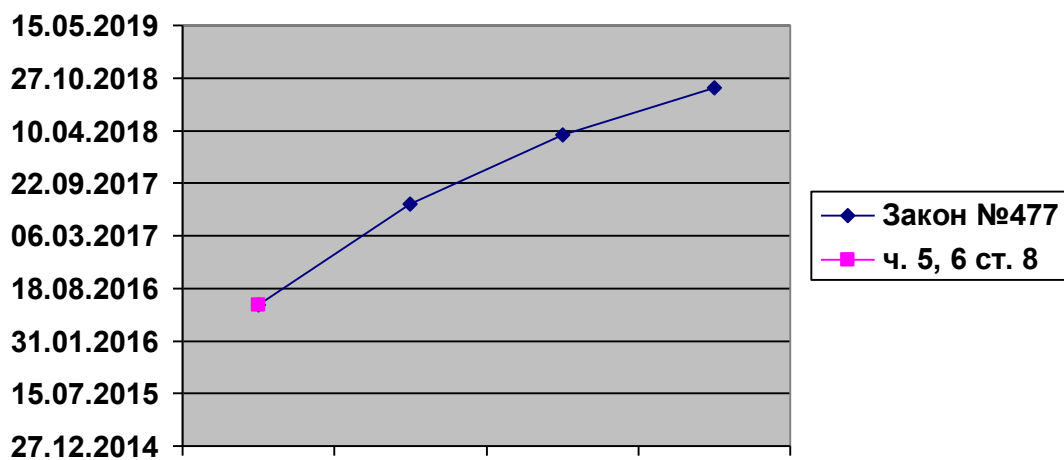
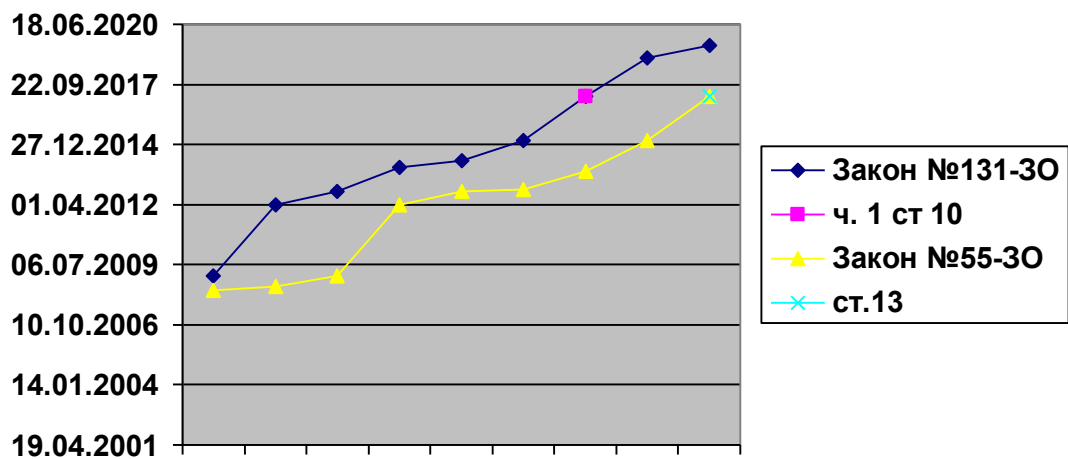


График изменения правовых актов Кировской области



## ВЫВОДЫ

Рассмотрев основную законодательную базу в сфере взимания платежей за негативное воздействие на окружающую среду, хочется отметить в настоящее время плата за негативное воздействие на окружающую среду является важнейшим финансовым инструментом возмещения экологического вреда от деятельности хозяйствующих субъектов.

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.

Региональное законодательство так же подверглась изменениям в части регулирования ПНВОС. Вместе с тем законодательные акты субъектов лишь воспроизводят нормы федерального законодательства, не создавая специфического правового регулирования. Назвать это недостатком трудно, поскольку отношения, связанные с ПНВОС детально урегулированы на федеральном уровне и, в сущности, не требуют дополнений.

Отдельно хотелось бы отметить скудность нормативно-правовой базы в области охраны окружающей среды в Калининградской области.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативные правовые акты:

- 1 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета — 1993 — 25 декабря—№ 237.
- 2 Федеральный закон от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ – 2002 — №2, ст. 133.
- 3 Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»// Собрание законодательства РФ – 1998 — №26 ст. 3009
- 4 Федеральный закон от 29.07.2017 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» //Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2017
- 5 Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014
- 6 Федеральный закон от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2015
- 7 Постановление Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2018
- 8 Постановление Правительства РФ от 16.02.2019 № 156 «О внесении изменений в ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.02.2019
- 9 Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» (вместе с «Правилами исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.03.2017

10 Закона Калининградской Области от 25 ноября 2015 года № 477 «Об отходах производства и потребления в Калининградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.12.2015

11 Закон Кировской области от 06.06.2007 № 131-ЗО «Об отходах производства и потребления в Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области – 2007 - № 4(73).

12 Закон Кировской области от 29 ноября 2006 года № 55-ЗО «Об охране окружающей среды на территории Кировской области». Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области – 2007 - № 1(70).

#### **Публикации в периодике:**

13 Малышев И.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как правовой инструмент защиты экологических прав граждан Российской Федерации // Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства Материалы межвузовской научно-практической конференции. Под редакцией С.В. Потапенко. г. Краснодар, - 2019. - С. 455-460.

14 Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. - 2018. - № 4 (256). - С. 150-160

#### **Судебная практика:**

15 Постановление КС РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П // СПС КонсультантПлюс

16 Постановление КС РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П // СПС КонсультантПлюс

17 Определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О // СПС КонсультантПлюс

18 Определение КС РФ от 23 ноября 2017 г. № 2541-О // СПС КонсультантПлюс

19 Определение КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О. // СПС КонсультантПлюс