



**Лидия Берназ,**  
заместитель начальника Управления правовой экспертизы  
законопроектов Правового департамента  
ПАО «ГМК «Норильский никель»

## Стимулирует ли корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическое развитие?

В России 2017-й год объявлен Годом экологии. Одним из ключевых решений экологических задач является внедрение на производстве наилучших доступных природоохранных технологий<sup>1</sup>. Побуждение бизнеса к замене используемых технологий исключительно административными методами стимулирования демонстрирует низкую результативность. К числу немногих экономико-правовых механизмов, способных создать условия для увеличения затрат на экологию, относится возможность корректировки (уменьшения) платы за негативное воздействие на окружающую среду на размер природоохранных затрат природопользователя. Эффективен ли этот механизм для достижения заявленной цели?

<sup>1</sup> <http://ecoyear.ru>

### Корректировка платы до 1 января 2016 г.: есть эффект, но нет порядка

В самом общем виде право на корректировку платы предусматривалось еще с 1992 г.<sup>1</sup> Тогда Правительство Российской Федерации установило лишь то, что корректировка платы осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ с участием территориальных органов Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации.

<sup>1</sup> Пункт 4 Постановления Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды».

Механизм корректировки платы обеспечивал возможность использования начислений только на природоохранную деятельность. Для получения права на уменьшение платы природопользователю необходимо было представить органам государственной власти доказательства выполнения природоохранных мероприятий и подтвердить размер понесенных затрат.

До 2010 г. право на уменьшение платы успешно реализовывалось природопользователями. Например, в Красноярском крае четырем предприятиям было предоставлено право уменьшить платежи за 2008-й год на 848 млн руб. За выполнение в 2009-м году мероприятий по охране окружающей среды четыре предприятия также смогли

уменьшить плату на 462 млн руб. (распоряжения Правительства Красноярского края от 19.01.2009 № 25-р; от 20.01.2010 № 16-р).

При очевидных достоинствах применяемого механизма после перехода полномочий по администрированию платы от Ростехнадзора к Росприроднадзору<sup>2</sup> подход изменился. Органы государственной власти стали полагать, что корректировка платы должна предусматриваться на уровне федерального закона, а не на уровне акта Правительства РФ. Из-за отсутствия до 1 января 2016 года законодательно установленного права многие природопользователи отказались от его применения, но «Норильский никель» с учетом значительного объема своих инвестиций в экологию счел должным отстаивать правомерность корректировки платы в судебном порядке. Следует признать, что компании удалось сформировать

положительную судебную практику<sup>3</sup>, но при судебном разрешении спора сроки получения права значительно увеличиваются. К примеру, постановление суда кассационной инстанции по делу № А33-20045/2014 о праве на корректировку платы за 2011-й год было принято через четыре с лишним года по окончании спорного периода, а именно в мае 2016 г.

### **Корректировка платы после 1 января 2016 г.: есть порядок, а эффект...**

С 1 января 2016 г. Федеральным законом «Об охране окружающей среды» прямо закреплено право природопользователей на самостоятельную корректировку платы (ст. 16.3). Однако вместе с этим появились и правила, из-за которых возможность применения данного механизма существенно снизилась. Так, до 1 января 2016 г. размер корректировки ограничивался общей суммой платы по всем видам негативного воздействия, а затраты на выполнение мероприятия, позволяющего снизить один вид негативного воздействия (например, сбросов загрязняющих веществ в водные объекты), могли

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».

<sup>3</sup> См.: дела № А33-6725/2014, № А33-7747/2014, № А33-12442/2014, № А33-20045/2014, № А33-11397/2015.





быть зачтены в счет платы за другой вид негативного воздействия (например, за выброс в атмосферу).

После вступления в силу нововведений бизнес не сможет вычесть из платы значительную часть расходов на экологию. Предел корректировки платы теперь ограничивается размером платы по тому загрязняющему веществу или классу опасности отходов, для снижения негативного воздействия которого выполняется мероприятие. В то же время затраты на природоохранные мероприятия значительно превышают размер платы по загрязняющему веществу или классу опасности отхода, негативное воздействие которого снижается. Например, в строительстве сооружения, позволившего прекратить сброс загрязненных сточных вод (выпуск сточных вод был ликвидирован), «Норильский никель» инвестировал 260 млн руб., а в счет корректировки платы 2016-го года смог зачесть порядка 4 млн руб. Возможность вычета из размера платы незначительной части затрат на экологию уменьшает уровень стимулирующего воздействия механизма корректировки платы.

Дополнительно к этому стимулирующее воздействие снижается тем, что итогом природоохранных инвестиций будет если не отсутствие, то значительное снижение негативного воздействия и пропорциональное уменьшение размера платы по соответствующему веществу или классу опасности отхода. Следовательно, после выполнения мероприятий плата будет ниже, как и шансы на вычет не учтенных ранее затрат.

Вместе с ограничением по размеру законодатель ввел и ограничение по сроку осуществления корректировки зачет затрат может переноситься только в течение срока действия плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности (по общему правилу семь лет). Следует заметить, что если бы такое ограничение отсутствовало,

природопользователь из приведенного примера смог бы зачесть всю сумму затрат хотя бы по прошествии 65 лет.

## Нужны ли ограничения по корректировке платы

Конституционный Суд РФ отметил, что экологические платежи установлены не столько в целях фискального интереса государства в наполнении казны, сколько ради сохранения природы и обеспечения экологической безопасности<sup>4</sup>. Платежи взимаются за проведение государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности. При этом платежи индивидуализируются (в частности, в зависимости от затрат природопользователей на выполнение природоохранных мероприятий, которые засчитываются в счет таких платежей)<sup>5</sup>.

Таким образом, неважно, кто будет выполнять природоохранные мероприятия — государство или природопользователь, — значение имеет целевое расходование платежей, но закрепленный в Бюджетном кодексе РФ принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов не предполагает использования государством всей суммы поступивших платежей на восстановление окружающей среды.

Проблема нецелевого и неэффективного использования средств, поступающих в бюджет в качестве платы за негативное воздействие на окружающую среду, уже признана на самом высоком уровне — в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Президентом России 19 апреля этого года<sup>6</sup>. В то же время при применении механизма корректировки из платы вычитаются инвестиции только в экологию. В таких условиях введение ограничений по корректировке платы не отвечает цели установления платы — сохранению природы. А поскольку иных целей при установлении платы не было, нет и оснований для того, чтобы оставлять подобные ограничения. ■

<sup>4</sup> Постановление КС РФ от 14.05.2009 № 8 П «По делу о проверке конституционности положения подпункта “б” пункта 4 Постановления 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 запросом Верховного суда Республики Татарстан».

<sup>5</sup> Определение КС РФ от 10.12.2002 № 284 О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” и статьи 7 Федерального закона “О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации”».

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176.

# «Общество гораздо больше заинтересовано в том, чтобы исключить вредное воздействие на природу, нежели в том, чтобы ликвидировать его последствия»



**СЕРГЕЙ ПЕПЕЛЯЕВ,**

управляющий партнер «Пепеляев Групп», модератор дискуссионной сессии «Развитие правовых механизмов регулирования экологической деятельности предприятий»

**П**ри поверхностном взгляде может показаться, что платежи за загрязнение окружающей среды имеют возмездный характер: пользуясь адсорбционными возможностями природы – плати за это. Однако государство не торгует окружающей средой и не предоставляет ее в пользование загрязнителям за плату.

Известный принцип «загрязнитель платит» – лишь идея, согласно которой расходы на реализацию экологических программ обязаны нести не все налогоплательщики, а только те, чья деятельность этого требует. Следовательно, при взимании платежей за загрязнение должны соблюдаться два основных условия: во-первых, поступившие средства нужно расходовать строго целевым образом на экологические программы; во-вторых, порядок расчета платежей должен учитывать инвестиции плательщиков в промышленную экологию.

Общество гораздо больше заинтересовано в том, чтобы исключить вредное воздействие на природу, нежели в том, чтобы ликвидировать его последствия. В связи с этим различные льготы, предусматривающие сокращение платежей на суммы затрат на технологические и прочие природоохранные новшества, представляют собой неотъемлемую часть правового состава таких платежей. Это не факультативный элемент, которого могло бы и не быть. Напротив, и сам платеж, и льгота

установлены именно для того, чтобы подтолкнуть природопользователей к таким затратам.

Проблема в том, что оба указанных условия в России не выполняются. Средства, полученные в результате взимания платы за загрязнение, обезличиваются в региональных и местных бюджетах и расходуются на что угодно. Региональным властям это выгодно: больше выбросов – больше сборов. Отсюда и «закручивание гаек» в отношении сокращения размеров платы на сумму природоохранных инвестиций. Не нужны они властям: мало того, что прямо сокращают текущие доходы бюджета, так еще и подрывают базу будущих доходов (ведут к снижению выбросов и сбросов). Вот почему природопользователям чинят различные препятствия при применении зачета расходов на экологию, о чем говорится в статье. Лишь немногие компании активно защищают в судах свое право (и право всего общества) на здоровую окружающую среду. Абсолютное большинство природопользователей предпочитает вообще не обращаться за возмещением расходов на экологические программы либо сводит эти расходы к минимуму, позволяющему избежать роста платежей за сверхнормативные загрязнения.

И если в будущем наши потомки будут петь: «Широка страна моя родная, много было в ней лесов, полей и рек...», то повинны в этом будут не индустриальные гиганты, а государственные деятели, превратившие плату за загрязнение окружающей среды из тонкого механизма, стимулирующего бережное отношение к природе, в банальный фискальный инструмент.