



**СИРОТКИНА
ТАМАРА
АЛЕКСАНДРОВНА**

заместитель
начальника управления
претензионно-исковой
работы и правового
сопровождения
мероприятий по
государственному
контролю (надзору)
правового департамента
ПАО «ГМК „Норильский
никель“»



**ПЕПЕЛЯЕВ
СЕРГЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ**

управляющий партнер
компании «Пепеляев
Групп»

ОПЫТ РОССИИ И ОЭСР В СТИМУЛИРОВАНИИ ЭКОЛОГИЧНОГО БИЗНЕСА

В статье рассматриваются современные рыночные механизмы стимулирования природопользователей к внедрению эффективных технологий охраны окружающей среды. Анализируется состояние законодательства об экологических платежах, налоговых льготах, квотировании выбросов, представлении субсидий на экологические программы и практики его применения в странах ОЭСР и России. Дан обзор судебных решений по спорам в сфере природопользования. Предлагается комплекс мер для совершенствования правового регулирования природоохранных стимулов, главная из которых заключается в реализации концепции целевого использования платы за загрязнение окружающей среды.

Ключевые слова: экологические платежи, экологические субсидии, налоговые льготы, плата за негативное воздействие на окружающую среду, вычет затрат на природоохранные мероприятия, «зеленые» технологии

Все индустриальные страны сталкиваются со множеством экологических проблем и используют для их решения различные правовые способы и средства, важнейшими из которых являются инструменты стимулирования бизнеса к экологически ответственному поведению. Их условно можно разделить на две основные группы: административно-правовые и финансовые.

Административно-правовые методы уже давно применяются в большинстве стран в качестве основных (традиционных). Финансовые (рыночно-ориентированные) инструменты государственной экологической политики применяются относительно недавно.

Традиционные методы обеспечили определенный успех в части снижения объемов негативного воздействия на окружающую среду. Но в последнее время все

**TAMARA A. SIROTKINA**

Deputy Head of Claim Review Division, Head of Administrative and Legal Disputes Resolution Unit of the Legal Department at PJSC "MMC Norilsk Nickel"

SERGEY G. PEPELIAEV

Managing Partner at Pepeliaev Group

EXPERIENCE OF RUSSIA AND THE OECD IN STIMULATING ENVIRONMENTAL BUSINESS

The paper focuses on modern market mechanisms for stimulating users of natural resources to adopt effective environmental technologies. The authors analyse the legislation on ecological payments, tax benefits, emission quotas, green subsidies, and practices of applying these provisions in OECD countries and Russia. Finally, court decisions on disputes over environmental management are reviewed, and a set of measures is proposed for improving the legal regulation of environmental incentives, first of all, through the specific use of adverse environmental impact charges.

Keywords: environmental payments, green subsidies, tax benefits, adverse environmental impact charges, environmental investment deduction, green technologies

больше экспертов указывают на их недостаточность для решения текущих экологических проблем и предотвращения ухудшения экологической обстановки в будущем. Подчеркивается необходимость активного использования рыночно-ориентированных подходов.

Развитие рыночных инструментов охраны окружающей среды признано одной из основных задач государственной политики Российской Федерации в области экологического развития¹.

Но пока что они внедряются преимущественно словом, а не делом. Предусмотренные законодательством стимулирующие механизмы либо вообще не работают, либо действуют не так, как ожидалось.

Необходимо разобраться, что препятствует эффективной поддержке бизнеса, реализующего природоохранные программы, проанализировать причины «пробуксовок». Хороший материал для анализа дают судебные решения по спорам в сфере природопользования.

Полезен и опыт применения рыночно-ориентированных инструментов регулирования воздействия на окружающую

¹ См.: «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

щую среду в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР).

Опыт стран — членов ОЭСР по стимулированию природоохранной деятельности

Экономическое регулирование охраны окружающей среды во всем мире в принципиальных моментах достаточно единообразно и предполагает использование таких инструментов, как налогообложение, нормирование, позитивное или негативное финансовое регулирование².

Чаще используются в практике:

— экологические платежи (*environmental taxes, fees and charges*);

— экологически субсидии (*environmentally motivated subsidies*);

— коммерчески реализуемые разрешения (*tradable permits and quotas*)³.

Экологические платежи

Основной целью экологических платежей не является пополнение бюджета. Их задача — возложение на загрязнителей окружающей среды дополнительных расходов и тем самым стимулирование сокращения или прекращения деятельности, негативно влияющей на окружающую среду, а также сокращения использования вредоносных продуктов⁴.

Но слишком высокие ставки платежей могут влечь за собой ухудшение конкурентоспособности отечественных товаров.

Для успешного решения природоохранных задач без ущерба для экономики внедряют правовые механизмы возврата экологических платежей в случаях реализации субъектами хозяйственной деятельности природоохранных мероприятий.

Этот метод эффективно использовала Швеция, когда в 1980-х гг. столкнулась с проблемой техногенного повышенного уровня кислотности почв.

Введение в 1988 г. норматива, ограничивающего количество выбросов оксидов азота, оказалось недостаточным.

Дополнительно в 1992 г. был введен налог на выбросы оксидов азота с высокой ставкой (около 6 тыс. долл. за тонну), которая, впрочем, не была произвольной и базировалась на оценке затрат на внедрение экологических технологий. Было установлено правило о возврате налога плательщикам, добившимся наименьшего уровня выбросов.

В результате за 20 лет количество загрязнений сократилось вдвое. В 10 раз увеличилось число предприятий, установивших оборудование для снижения выбросов оксидов азота.

Несмотря на высокую ставку налога, механизм его возврата плательщикам позволил избежать ухудшения конкурентоспособности шведских предприятий⁵.

Эффективными оказались и другие льготы в целях стимулирования «зеленых» технологий:

— освобождение на три года от обязанности уплачивать сбор за загрязнение окружающей среды при условии финансирования программ, влекущих сокращение объема загрязнения минимум на 15% (Эстония);

² См.: Жаворонкова Н.Г., Агафонова В.Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // *Lex Russica*. 2014. № 4.

³ См.: OECD Policy Instruments for the Environment. URL: http://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/PINE_Metadata_Definitions_2016.pdf (дата обращения: 13.04.2017).

⁴ См.: OECD. Taxation, Innovation and the Environment. URL: <http://keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/>

[environment/taxation-innovation-and-the-environment_9789264087637-en#.WOdJRrd7cs#page1](http://www.oecd.org/dataoecd/9/7/4789264087637-en#.WOdJRrd7cs#page1) (дата обращения: 13.04.2017).

⁵ См.: OECD. The Swedish Tax on Nitrogen Oxide Emissions. Lessons in Environmental Policy Reform. Environment Policy Paper № 2. URL: <http://oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k3tpspfqgzt-en.pdf?expires=1491551280&id=id&acname=guest&checksum=6D62FC1E6328186E8AA12CF43E201CD9> (дата обращения: 13.04.2017).

— снижение налога на выбросы на сумму затрат, понесенных в целях уменьшения загрязнения воздуха (Латвия);

— снижение ставки сбора за сброс сточных вод на 50% в период внедрения технологий по уменьшению загрязнения (Словакия)⁶.

Экологические субсидии

Экологические субсидии — поощрения за реализацию природоохранных мероприятий.

Их виды достаточно разнообразны: гранты, ссуды с низкой процентной ставкой, льготные тарифы, льготное налогообложение и др.⁷

Иногда экологические субсидии подвергаются критике, так как фактически означают, что за счет бюджетных средств финансируются природоохранные мероприятия и тем самым нарушается принцип «загрязнитель платит». Тем не менее использование экологических субсидий в качестве правового инструмента стимулирования природоохранной деятельности получило широкое распространение в странах — членах ОЭСР.

Экологически-ориентированные налоговые льготы рассматриваются в странах — членах ОЭСР в качестве экологических субсидий в связи с тем, что их применение влечет сокращение подлежащих уплате налогов и оценивается как косвенное получение средств из бюджета.

Чаще всего применяются следующие льготы⁸:

— освобождение от НДС товаров, сокращающих негативное воздействие на окружающую среду (например, электрических автомобилей в Норвегии);

— единовременный вычет затрат на природоохранное имущество (например, в отношении водосберегающего оборудования в Великобритании);

— индексирование затрат (например, в Великобритании разрешается применять налоговую скидку в размере 150% суммы затрат на очистку загрязненной территории; в Бельгии разрешен налоговый вычет в размере 120% суммы затрат предприятий на создание, приобретение и реконструкцию помещений для хранения велосипедов, используемых их работниками);

— ускоренная амортизация имущества природоохранного назначения (например, в Финляндии оборудование по сокращению выбросов и сбросов в окружающую среду амортизируется с применением нормы 25%, т.е. за 4 года; в США аналогичное оборудование может амортизироваться в течение 60 месяцев (20% в год); в Израиле 25%-ная норма амортизации применяется в отношении оборудования по использованию солнечной энергии; в Нидерландах разрешается единовременно списывать 75% инвестиций в определенное природоохранное оборудование с применением к оставшейся части обычной нормы амортизации);

— освобождение от налогообложения прибыли международных финансовых организаций, финансирующих реализацию «зеленых» проектов.

Коммерчески реализуемые разрешения (квоты на загрязнение)

Еще одним методом экономического стимулирования природоохранной деятельности служит выдача квот на загрязнение с возможностью их дальнейшей перепродажи (коммерчески реализуемые разрешения).

Непостоянные уровни объема производства, а также разная степень приверженности к энергосберегающим методам работы привели к тому, что практика перекупки квот на загрязнение приобрела успех во многих странах⁹.

⁶ См.: OECD. The OECD Database on Policy Instruments for the Environment. All information. http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/All_Information.aspx (дата обращения: 13.04.2017).

⁷ См.: OECD Policy Instruments for the Environment. URL: http://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/PINE_Metadata_Definitions_2016.pdf; EPA. The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment. URL: <https://yosemite.epa.gov/ee/epa/eam.nsf/vwser/4336170c9605caf8852569d20076110f?opendocument> (дата обращения: 13.04.2017).

⁸ См.: OECD. The OECD Database on Policy Instruments for the Environment.

⁹ См.: Participating in the EU ETS. Introduction to the EU Emissions Trading System. URL: <https://www.gov.uk/guidance/participating-in-the-eu-ets> (дата обращения: 13.04.2017). См. также: EPA. The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment.



Природоохранные квоты стали своего рода валютой. Предприятие, уменьшив количество вредных выбросов, имеет возможность перепродать остаток квоты на выгодных для себя условиях. Предприятие, которому не удалось остаться в пределах квоты, вынуждено докупать природоохранную квоту по завышенной цене.

Государство имеет возможность регулировать количество выбросов за счет увеличения или уменьшения количества квот, их перераспределения между отраслями или регионами. Но степень вовлечения государства в регулирование оперативной деятельности природопользователей при этом методе сокращается. Происходит уменьшение затрат бюджета по сравнению с теми, которые государство понесло бы при проведении обычных регулятивных мероприятий¹⁰.

Российские финансовые стимулы природопользователей

Российские методы экономического стимулирования природопользователей не столь разнообразны и применяются не так активно, как в странах ОЭСР.

В 2004 г. ОЭСР опубликовала доклад о реформировании в Российской Федерации института платежей за загрязнение окружающей среды. Была отмечена неразвитость системы рыночно-ориентированных инструментов защиты окружающей среды¹¹.

С тех пор мало что изменилось.

В механизме государственного регулирования охраны окружающей среды по-прежнему преобладают административные методы. Экономическое стимулирование в области охраны окружающей среды в России фрагментарно и малоэффективно¹².

¹⁰ См.: *Hahn R.W., Stavins R.N.* Incentive-Based Environmental Regulation: A New Era from an Old Idea? // *Ecology Law Quarterly*. 1991. Vol. 18. Iss. 1. URL: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1391&context=elq> (дата обращения: 13.04.2017).

¹¹ См.: OECD. Reform of pollution charges in the Russian Federation: Assessment of Progress and Opportunities and Constraints for Further Improvement. URL: <http://www.oecd.org/russia/34500191.pdf> (дата обращения: 13.04.2017).

¹² См.: *Хлуденева Н.И.* Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // *Журнал российского права*. 2013. № 2.

Основополагающий законодательный акт в области охраны окружающей среды — Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды) установил следующие формы государственной поддержки деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду:

- предоставление налоговых льгот;
- предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Более полной регламентации стимулирования экологичного ведения бизнеса Закон не содержит. Это привело к тому, что его положения остаются декларационными: первый и последний из упомянутых правовых методов экономического стимулирования не получили дальнейшего развития в законодательстве Российской Федерации.

Только с 1 января 2019 г. налогоплательщики получают право амортизировать с применением повышающего коэффициента (не выше 2) основные средства, относящиеся к ключевому технологическому оборудованию, эксплуатируемому в случае применения наилучших доступных технологий.

Других налоговых льгот, установленных на федеральном уровне, не существует. Напротив, возникают споры по поводу учета природоохранных затрат, уменьшающих налогооблагаемую прибыль. Весьма крупные расходы на эти цели предлагается учитывать поэтапно, в течение ряда лет, а не одновременно, что было бы более выгодно для компании¹³.

Налоговый кодекс (НК) РФ наделяет региональные власти правом устанавливать льготы по налогу на имущество организаций (ст. 372). Некоторые регионы освободили компании от налога на объекты основных

¹³ См., напр.: постановление АС Северо-Западного округа от 14.07.2016 № А44-3715/2015.

средств, используемые исключительно в природоохранных целях¹⁴.

Эта мера оказалась профанацией, поскольку природоохранное оборудование зачастую имеет одновременно и иное производственное назначение. Этого оказывается достаточно, чтобы природоохранные и налоговые органы отказывали предприятиям в праве на льготу¹⁵, и лишь некоторым компаниям в результате судебных баталий удается подтвердить это право¹⁶.

Не урегулирован законодательством и механизм предоставления субъектам хозяйственной деятельности бюджетных средств на финансирование мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Эта форма государственной поддержки остается нереализуемой.

Закон об охране окружающей среды более детально регулирует предоставление льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду (далее также — плата).

Так, в ст. 16.3 Закона установлены три группы льгот:

- 1) полное освобождение от платы, которое стимулирует внедрение наилучших доступных технологий на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, развитие технологий переработки отходов, совершенствования систем и методов их хранения и размещения;
- 2) применение к ставкам платы понижающих коэффициентов, способствующее созданию специ-

¹⁴ См., напр.: Закон Вологодской области от 21.11.2003 № 968-ОЗ «О налоге на имущество организаций» (подп. 9 п. 1 ст. 4); Закон Республики Башкортостан от 28.11.2003 № 43-з «О налоге на имущество предприятий» (п. 9 ст. 3).

¹⁵ Так, компании «Учалинский ГОК» было отказано применить льготу в отношении хвостохранилища на том основании, что оно «используется не только в целях накопления сточных вод, но в равной степени и для обеспечения дальнейшей производственной деятельности заявителя, поскольку также является источником оборотного водоснабжения обогатительной фабрики, что обеспечивает уменьшение объемов изъятия чистой воды из природных источников для производственных целей, то есть сохранение природных водных ресурсов» (постановление Восемнадцатого ААС от 20.01.2017 по делу № А07-8216/2016).

¹⁶ См.: постановление АС Московского округа от 22.01.2015 по делу № А40-56235/2014.

ализированных объектов для размещения отходов производства, развития технологий утилизации и обезвреживания отходов высокой опасности;

3) уменьшение платы на сумму затрат по снижению негативного воздействия на окружающую среду (корректировка платы).

Проблема в том, что даже при детальном законодательном урегулировании льгот по плате реализовать их на практике удается очень немногим предприятиям. Всегда это сопряжено с большими затратами усилий и времени.

Рассмотрим эту проблему на примере зачета сумм природоохранных инвестиций в счет уменьшения платы.

Симуляция природоохранных стимулов

Как убедительно показывает европейский опыт, обе формы участия бизнеса в решении задач природоохраны (путем платежей в государственные экологические фонды и путем инвестиций в природоохранные технологии) должны быть сопряжены. Иначе бремя затрат может оказаться непосильным для природопользователя и несправедливым с точки зрения его перенапряжения для достижения единых для всего общества целей.

Зарубежной практикой апробированы и принципы такого взаимодействия:

- 1) обязательные природоресурсные платежи выступают стимулирующей основой;
- 2) природоресурсные платежи стимулируют экологически ориентированное поведение природопользователей более эффективно, чем меры прямого государственного регулирования (квоты, стандарты, эмбарго и др.). Они предоставляют производителям больше свободы в выборе методов и технологий добычи и переработки ископаемых, внедрения инноваций в природоохранную деятельность;
- 3) перераспределение средств на природоохрану через бюджетные механизмы сопряжено с потерей их



части (объективные затраты на управление, неэффективное расходование и др.). Более чем высок риск их нецелевого использования¹⁷;

4) непосредственное участие природопользователя в решении экологических задач имеет преимущественное значение: общество в большей степени заинтересовано в избежании вредного воздействия на природу, чем в последующей ликвидации его последствий. При этом средства расходуются экономнее, результативнее.

Исходя из этих позиций, следует рассматривать различные льготы, предусматривающие сокращение размеров платежей на суммы затрат на технологические и другие новшества природоохранного назначения. Это не факультативный элемент платежа, которого, в принципе, могло бы и не существовать. Напротив, и сам платеж, и льгота установлены именно для того, чтобы подтолкнуть природопользователей к совершению таких затрат.

Платежи за загрязнение окружающей среды следует рассматривать как самоуничтожающиеся в своей основе¹⁸. Интерес общества не в том, чтобы суммы таких платежей постоянно росли (это бы означало постоянное ухудшение качества среды), а чтобы они сокращались при росте частных инвестиций в природоохрану.

Соответственно, показателем эффективности деятельности государственных экологических надзорных органов должен быть не рост собираемости платежей за загрязнение окружающей среды, а рост доли частных инвестиций природоохранного назначения в общей сумме частных затрат, связанных с загрязнением (инвестиции плюс обязательные платежи).

Сейчас же Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) отчитывается в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду по двум показателям.

Во-первых, сообщается о выполнении плана по сбору платы. Например, по итогам 2015 г. план был перевыполнен на 15% (собрано 26,51 млрд руб. вместо 23,11 запланированных)¹⁹.

Во-вторых, подсчитывается прямой экономический эффект путем сравнения расходов Росприроднадзора на контрольно-надзорную деятельность и прямых поступлений в бюджет. Так, в 2015 г. расходы составили 1,1 млрд руб., а поступления — 29,1 млрд руб.

Эти показатели определяют приоритеты в деятельности природоохранного ведомства относительно платежей: поступлений должно быть как можно больше.

Приходится ли в такой ситуации удивляться тому, что возможности природопользователей применить льготы в реальности ограничиваются всеми способами? Ограничительную практику органов исполнительной власти, приемы и способы, применяемые для недопущения сокращения платежей, ярко демонстрируют материалы многочисленных судебных споров с участием природопользователей²⁰.

Невозможность или крайние затруднения зачета расходов природоохранного назначения (особенно в условиях общего бюджетного, а не целевого природоохранного использования поступивших сумм платы за негативное воздействие на окружающую среду) можно оценивать как неэффективность платежа в целом, утрату им своего основного назначения — стимулирующего — и превращение в банальное фискальное обременение.

¹⁷ В РФ плата за негативное воздействие на окружающую среду распределяется между бюджетами разных уровней: 5% поступает в федеральный бюджет, 40% — в бюджеты субъектов Федерации, 55% — в местные бюджеты (ст. 51, 57, 62 Бюджетного кодекса РФ). Целевого расходования собранных средств законодательство не устанавливает. Природоресурсные платежи имеют преимущественно фискальное значение.

¹⁸ Налоги, изживающие свою базу, не являются экзотикой. В качестве примера можно привести налог на роскошь.

¹⁹ См.: <http://rpn.gov.ru/node/686> (дата обращения: 13.04.2017).

²⁰ Напряженность отношений в сфере природопользования демонстрирует и число обращений природопользователей в Конституционный Суд РФ. За период с 2012 по 2016 г. было подано 539 жалоб, связанных с применением экономического и природоресурсного законодательства (см.: <http://ksrf.ru/ru/Petition/Pages/Statistic.aspx>; дата обращения: 13.04.2017).

Анализ судебно-арбитражной практики позволяет выявить основные факторы, ведущие к выхолащиванию природоохранного содержания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Существуют 15 бюрократических процедур (помимо судебных стадий разрешения спора), опосредующих получение зачета инвестиций природоохранного назначения.

Ряд этих процедур совершается на этапе согласования предстоящих расходов на природоохрану. Как правило, по поводу этих согласований споров не возникает. Государственные органы не препятствуют вовлечению природопользователей в соответствующие инвестиционные проекты.

Препятствия появляются на этапе согласования отчетов о выполненных природоохранных проектах. В качестве оснований отказа природопользователям-инвесторам в зачете указываются как доводы по существу затрат, подлежащих зачету (например, утверждается, что они не принесли реального экологического эффекта), так и формальные основания (в формах документов не предусмотрено граф для отражения зачета, зачет невозможно оформить через органы казначейства, отсутствует утвержденный порядок зачета и т.д.)²¹.

Есть примеры, когда региональные органы Росприроднадзора попросту саботировали выполнение своих обязанностей, уклонялись от участия в необходимых мероприятиях²², а в ряде случаев они саботировали даже исполнение судебных решений, которыми им предписывалось совершение определенных действий²³.

В результате циничного бюрократического подхода зачет фактически израсходованных на природоохранные мероприятия сумм становится возможным (на основании судебных решений) только через 5–6 лет.

²¹ См.: постановления АС Восточно-Сибирского округа от 19.05.2016 по делу № А33-20045/2014; АС Уральского округа от 13.03.2015 по делу № А07-21236/2013.

²² См.: постановление АС Восточно-Сибирского округа от 15.09.2015 по делу № А33-6725/2014.

²³ См.: постановление Третьего ААС от 26.01.2017 по делу № А33-12442/2014.

Такая ситуация совершенно нетерпима. Исправление ее требует реализации целого комплекса мероприятий, включая следующие.

1. Нужно унифицировать и упростить процедуру получения вычета. Для этого регулирование такой процедуры должно осуществляться на федеральном уровне без участия региональных властей.

2. Следует ограничить участие органов власти (прежде всего региональных и местных, заинтересованных в пополнении соответствующих бюджетов), в процедуре подтверждения права на вычет.

В большей мере должен применяться экспертный способ подтверждения природоохранной ценности сделанных инвестиций с участием общественных экологических организаций.

3. Необходимо учесть специфические способы природоохранной деятельности, в частности возможность децентрализованных вычетов (на уровне производственных единиц) при централизованных природоохранных инвестициях (на уровне холдингов).

4. Необходимо исключить правило п. 11 ст. 16.3 Закона об охране окружающей среды об учете затрат на реализацию природоохранных мероприятий отдельно по каждому загрязняющему веществу и классу опасности отходов. Учитывая, что затраты на природоохранные мероприятия многократно превышают размер платы по конкретному загрязняющему веществу и отходу, существующее ограничение существенно тормозит внедрение «зеленых» технологий.

5. Поскольку природоохранные программы и инвестиции, как правило, рассчитаны на длительный срок, необходимо предусмотреть возможность зачета природоохранных затрат одного года в счет платежей за ряд лет.

6. Следует изменить показатели оценки эффективности деятельности органов Росприроднадзора, в том числе исключить оценку по росту собираемости платы за загрязнение окружающей среды. Вместо этого надлежит оценивать рост общего показателя суммы платы и природоохранных инвестиций при увеличении доли инвестиций в этой сумме.



7. Нужно установить персональную ответственность руководителей региональных органов Росприроднадзора за незаконный и необоснованный отказ в вычетах, а также ответственность самих органов Росприроднадзора (в форме уплаты процентов за задержку вычетов, приведшую к переплатам).

8. Наконец, требуется активнее применять институт возмещения судебных расходов для компенсации природопользователям затрат на восстановление их нарушенных прав.

И главное: все предложенные меры в совокупности не будут работать эффективно, пока будет сохраняться практика общегосударственного (нецелевого) использования платежей за загрязнение окружающей среды.

Поэтому ключевое решение видится в реализации концепции целевого использования платы за загрязнение окружающей среды на природоохранную деятельность²⁴, тем более что в отечественной и зарубежной науке давно признано, что формирование обособленных целевых фондов препятствует финансированию программ по остаточному принципу²⁵. Без этого государственная забота о природе так и останется стимуляцией стимулов.

Выводы

Экологическая доктрина Российской Федерации признает, что одним из основных факторов деградации природной среды в стране является низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов. Для снижения загрязнения окружающей среды и ресурсосбережения необходимо технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием. Это возможно

при условии создания и применения системы налогов и сборов, стимулирующих использование экологически чистых технологий. Необходимо адекватное бюджетное финансирование охраны окружающей среды как одного из приоритетных направлений деятельности государства²⁶.

Однако эти рыночно-ориентированные инструменты государственной экологической политики применяются в настоящее время явно недостаточно. Они не стимулируют субъектов хозяйственной деятельности к реализации дорогостоящих природоохранных мероприятий. Правовое регулирование природоохранных стимулов требует существенной корректировки с учетом накопленного отечественного и зарубежного опыта.

References

Gaudemet, P.M. *Financial Law [Finansovoe pravo]*. Moscow, 1978. 428 p.

Hahn, R.W. and Stavins, R.N. "Incentive-Based Environmental Regulation: A New Era from an Old Idea?" *Ecology Law Quarterly*. 1991. Vol. 18. Iss. 1.

Khludeneva, N.I. "Legal Groundwork for Economic Incentives for Environmental Protection" [*Pravovoe obespechenie ekonomicheskogo stimulirovaniya v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy*]. *Journal of Russian Law [Zhurnal rossiyskogo prava]*. 2013. No. 2. P. 5–13.

Kireenko, A.P., Baturina, O.V. and Golovanov, S.A. "Tax Incentives in Environmental Regulation: Foreign Experience and Prospects in Russia" [*Ispol'zovanie nalogovykh l'got v regulirovanii sostoyaniya okruzhayushchey sredy: zarubezhnyy opyt i perspektivy v Rossii*]. *Izvestiya*. 2014. No. 1. P. 25–34.

Pepelyaev, S.G., Voinov, V.V., Gurkin, A.S., Ivlieva, M.F., Kovalenko, N.S. and Travkina, N.A. *Legal Framework of Environmental Taxation: a Course Book for LLB and LLM*

²⁴ Примем во внимание, что п. 3 ст. 17 Закона об охране окружающей среды предусматривает такой способ государственной поддержки природоохранной деятельности, как выделение бюджетных средств на природоохранные мероприятия. Но эта норма не работает, механизмы ее реализации не разработаны. Причины среди прочего состоят в том, что целевые фонды для поддержки природоохранной деятельности не созданы.

²⁵ См.: *Годме П.М.* Финансовое право. М., 1978. С. 367–368.

²⁶ См.: Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации».

[*Pravovye osnovy prirodoresurnogo nalogooblozheniya: Uchebn. posobie dlya bakalavrov i magistrrov*]. Moscow, 2017. 170 p.

Petrov, T.V. Legal Problems of the Economic Tools for Environmental Protection [*Pravovye problemy ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy*]. Moscow, 2000. 192 p.

Pigou, A.C. The Economics of Welfare: in 2 vol. [*Ekonomicheskaya teoriya blagosostoyaniya: v 2 t.*]. Moscow, 1985. Vol. 1. 512 p; Vol. 2. 456 p.

Zhavoronkova, N.G. and Agafonova, V.B. “Legal Problems of the Economic Regulation of Environmental Protection” [*Pravovye problemy ekonomicheskogo regulirovaniya okhrany okruzhayushchey sredy*]. Lex Russica. 2014. No. 4. P. 421–428.

Zinovkin, N.S. Charges for a Negative Impact on the environment as a Means of Environmental and Legal

Regulation of Business Operations: PhD Thesis in Law [*Plata za negativnoe vozdeystvie na okruzhayushchuyu sredu kak ekologo-pravovoy regulyator khozyaystvennoy deyatel'nosti: dis. na soiskanie uchenoy stepeni kand. yurid. nauk*]. Moscow, 2015. 201 p.

Information about the authors

Tamara A. Sirotkina

Deputy Head of Claim Review Division, Head of Administrative and Legal Disputes Resolution Unit of the Legal Department at PJSC “MMC Norilsk Nickel” (123100, Russia, Moscow, 1-iy Krasnogvardeyskiy pr., 15; e-mail: gmk@nornik.ru).

Sergey G. Pepeliaev

Managing Partner at Pepeliaev Group (123610, Russia, Moscow, Krasnopresnenskaya nab., 12, WTC-II, Entrance 7, Floor 15; e-mail: s.pepeliaev@pgplaw.ru).