

**Зиновкин Никита Сергеевич**

**Плата за негативное воздействие на окружающую среду  
как эколого-правовой регулятор хозяйственной деятельности**

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право;  
экологическое право; аграрное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Работа выполнена на кафедре экологического и природоресурсного права  
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный  
руководитель

**Зиновьева Ольга Анатольевна,**  
кандидат юридических наук, доцент

Официальные  
оппоненты

**Мисник Галина Анатольевна,**  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры земельного и экологического права  
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет  
правосудия»

**Хлуденева Наталья Игоревна,**  
кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник ФГНИУ «Институт  
законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации»

Ведущая  
организация

**ФГБУН «Институт государства и права Российской  
академии наук»**

Защита состоится 24 марта 2016 г. в 12:00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.03 на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по адресу: 125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Полный текст диссертации, автореферат диссертации, а также отзыв научного руководителя размещены на сайте Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА):

[http://msal.ru/general/academy/councils/collab/all\\_public\\_text\\_dis\\_2015/](http://msal.ru/general/academy/councils/collab/all_public_text_dis_2015/)

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор

И. О. Краснова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Декларация тысячелетия, принятая 8 сентября 2000 года на Саммите Организации Объединенных Наций (далее – ООН), включила в себя раздел «Охрана нашей общей окружающей среды». В нем государства – члены ООН заявляют: «Мы должны не жалеть усилий в деле избавления всего человечества, и прежде всего наших детей и внуков, от угрозы проживания на планете, которая будет безнадежно испорчена деятельностью человека и ресурсов которой более не будет хватать для удовлетворения их потребностей»<sup>1</sup>.

Согласно четвертому докладу программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) «Глобальная экологическая перспектива» следов пребывания человечества на планете становится все больше. Спрос на природные ресурсы возрос, нагрузка на окружающую среду увеличилась, вероятнее всего, эта тенденция будет продолжаться<sup>2</sup>.

По сведениям Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации на 2010 год в России насчитывалось 56 городов с наиболее неблагоприятной экологической обстановкой только по выбросам в атмосферный воздух<sup>3</sup>. Примечательно, что среди них находились практически все города – миллионеры по численности населения Российской Федерации на тот момент.

При этом в статистических документах находят отражение и положительные тенденции снижения загрязнения, поступающего в окружающую среду, но они не всегда оказываются связаны с реальным уменьшением объемов такого загрязнения. Согласно данным Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 25.06.2015).

<sup>2</sup> ЮНЕП. Глобальная экологическая перспектива: ГЕО 4. Окружающая среда для развития. ЮНЕП, 2007. С. 46.

<sup>3</sup> Россия в цифрах. 2011. Краткий статистический сборник. М. : Росстат, 2011.

по состоянию на 2014 год количество городов, в которых уровень загрязнения атмосферы оценивается как высокий и очень высокий, за пять лет снизилось на 84 города, а по сравнению с 2013 годом – на 72. Однако резкое снижение уровня загрязнения воздуха в городах обусловлено не улучшением качества воздуха, а изменением среднесуточных предельно допустимых концентраций примесей формальдегида. При использовании прежних среднесуточных предельно допустимых концентраций количество городов, в которых уровень загрязнения атмосферы оценивается как высокий и очень высокий, составило бы 107 городов<sup>4</sup>.

Очевидно выделение двух основных групп экологических проблем, стоящих перед человечеством: первая связана с восполнимостью и охраной природных ресурсов, вторая – с загрязнением окружающей среды и его последствиями. По аналогии с типами экономического роста первая имеет «экстенсивный» характер и означает уменьшение количества природных ресурсов, в то время как вторую можно охарактеризовать словом «интенсивная», подразумевая под этим ухудшение качества компонентов природной среды.

Представляется, что проблемы количества и качества взаимосвязаны друг с другом, но не равнозначны, поэтому и способы их решения отличаются друг от друга, что должно находить свое отражение в природоохранном законодательстве. Этим обусловлена необходимость выделения особого места платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее также – плата) в системе российского экологического права как самостоятельного эколого-правового регулятора хозяйственной деятельности.

Проблемы, относящиеся к первой – количественной – группе, не всегда имеют решение из-за того, что некоторые природные ресурсы нельзя восстановить, а объемы добычи трудно сократить. Вместе с тем последствия загрязнения окружающей среды, как правило, устраняемы, а его объем

---

<sup>4</sup> Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2014 год. М. : Росгидромет, 2015. С. 99.

возможно уменьшить вплоть до «нулевого уровня».

С возникновением в конце прошлого века новой для России экономической системы рыночного типа потребовались и новые способы охраны окружающей среды, базирующиеся не только на административно-командных, но и на экономических методах управления качеством окружающей среды.

В условиях рыночной экономики одним из наиболее эффективных способов влияния на деятельность хозяйствующих субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, является использование опосредованных через право экономических регуляторов<sup>5</sup>, к которым можно отнести плату за негативное воздействие на окружающую среду. Во взаимосвязи с системой экологического нормирования она выступает одним из главных способов сохранения благоприятного состояния окружающей среды.

Вместе с тем следует отметить, что в Российской Федерации общественные отношения по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду не урегулированы должным образом. Законодательство в этой сфере характеризуется наличием пробелов и противоречий.

Судебная практика в указанной области не отличается единообразием, что свидетельствует об актуальности исследования и о необходимости разработки возможных решений сложившихся юридических коллизий. Проблемы существуют практически на каждом этапе реализации механизма взимания платы, что существенно осложняет деятельность хозяйствующих субъектов и никак не способствует защите окружающей среды. Поскольку плата за негативное воздействие на окружающую среду, в принципе, должна взиматься с каждого предприятия, оказывающего такое воздействие, степень актуальности исследования представляется значительной.

Более 10 лет, фактически с момента принятия Федерального закона от

---

<sup>5</sup> Экономические регуляторы – экономические рычаги, косвенно воздействующие через механизм интересов на участников экономических процессов, хозяйствующих субъектов (например, цены, налоги, нормы, банковские проценты, санкции и пр.). См.: Борисов А. Б. Большой экономический словарь. М. : Книжный мир, 2003. 895 с.

10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>6</sup> (далее – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»), остается спорным вопрос о правовой природе платы. До сих пор отсутствует ее легальное определение, возникают многочисленные проблемы в правовом регулировании отдельных видов негативного воздействия, таких как размещение отходов производства и потребления, остается спорной возможность загрязнения в пределах «лимитов» и сверх них.

Кроме того, изменения экологического законодательства в 2014 году привнесли новые проблемы, в частности освобождение объектов IV категории от обязанности по внесению платы или исключение некоторых видов негативного воздействия из перечня, предусмотренного статьей 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Необходимость анализа указанных нововведений также свидетельствует об актуальности настоящей работы.

**Степень научной разработанности темы исследования и теоретико-правовая основа исследования.** Современное состояние научных исследований, касающихся платы за негативное воздействие на окружающую среду, характеризуется значительным количеством специальных работ, посвященных различным проблемам, связанным с ее применением на территории Российской Федерации, однако комплексные исследования по данной тематике отсутствуют.

Наиболее фундаментальным трудом, связанным с правовым регулированием общественных отношений по поводу платы, является диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук Т. В. Петровой «Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды» (2000 г.). Вместе с тем данное исследование было выполнено до принятия Верховным Судом РФ решения от 28 марта 2002 г. № ГКПИ 2002-178 «О признании незаконным (недействительным) постановления Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

воздействия» в редакции от 14.06.2001»<sup>7</sup>, которое положило начало спорам по поводу правовой природы платы, остающейся неясной и по сегодняшний день.

Некоторые аспекты, связанные с правовым регулированием общественных отношений по поводу платы за негативное воздействие на окружающую среду, были рассмотрены в диссертации на соискание ученой степени доктора наук Н. Д. Вершило «Эколого-правовые основы устойчивого развития» (2008 г.), в диссертации на соискание ученой степени доктора наук Г. А. Мисник «Возмещение экологического вреда в российском праве» (2008 г.), в диссертации на соискание ученой степени кандидата наук С. А. Кощеева «Проблемы экологизации законодательства о плате при пользовании недрами и за негативное воздействие на окружающую среду» (2010 г.).

Поскольку плата за негативное воздействие на окружающую среду связана с источниками доходов бюджетов различных уровней, а также с учетом того, что в 2002 году Конституционный Суд РФ определил ее в качестве «особого фискального сбора», ей было уделено внимание в некоторых работах в науке не только экологического, но и финансового права. Так, можно выделить диссертации на соискание ученой степени кандидата наук В. В. Волкова «Фискальный сбор как источник неналоговых доходов бюджета» (2009 г.); Е. Л. Васяниной «Система фискальных сборов по законодательству России» (2008 г.); К. В. Колесниковой «Правовое регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования» (2011 г.); П. В. Евдокимова «Правовые основы экологической функции налогообложения» (2008 г.).

Плате за негативное воздействие на окружающую среду посвящены работы С. А. Кощеева «О легитимности форм платы за негативное воздействие на окружающую среду» (2011 г.); Д. Г. Хасанова «Природопользование и негативное воздействие на окружающую среду: проблема соотношения понятий» (2008 г.); М. И. Васильевой «Плата за негативное воздействие на окружающую среду» (2007 г.); П. В. Евдокимова «Правовая природа платежей за негативное воздействие на окружающую среду: от теоретических споров к

---

<sup>7</sup> Налоговый вестник. 2002. № 12.

правоприменительной практике» (2006 г.); М. В. Давыдовой «Плата за негативное воздействие на окружающую среду: эволюция и проблема правового регулирования» (2005 г.); Л. Е. Бандорина «Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды» (2003 г.) и другие.

В данных работах рассматриваются различные аспекты правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, однако комплексное и всестороннее исследование данного платежа в целом не получило должной разработки.

**Эмпирическую базу исследования** составляют законодательные и иные правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с общими и специальными вопросами государственной природоохранной деятельности; обширная судебная практика по исследуемой в работе теме; международные акты экологического права; законодательство зарубежных стран, а также данные официальной статистической отчетности по вопросам охраны окружающей среды в Российской Федерации.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду с хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с таким воздействием.

**Предметом диссертационного исследования** выступают законодательные и иные акты, регулирующие отношения в сфере экологических платежей; сложившаяся судебная практика по вопросам, связанным с правовой сущностью платы и отдельными видами негативного воздействия; международные акты и акты других государств, закрепляющие эколого-правовые способы снижения негативного воздействия на окружающую среду; положения отечественных и иностранных доктринальных исследований по заявленной теме исследования.

**Целью исследования** является изучение природы и сущности платы за негативное воздействие на окружающую среду как в национальном, так и в международном праве. Рассмотрение платы в качестве самостоятельного эколого-



правового регулятора и как элемента комплексного эколого-правового регулятора хозяйственной деятельности. Исследование способов ее закрепления в отечественной системе права, выявление сопутствующих проблем законодательства, в особенности терминологических и логических противоречий, дефектов права, которые осложняют применение платы в качестве эколого-правового регулятора хозяйственной деятельности. Выявление потенциальных проблем совершенствования природоохранного законодательства и правоприменительной практики в сфере отношений по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и выработка соответствующих решений таких проблем.

**Из данной цели вытекают следующие задачи:**

- изучить правовую сущность платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- раскрыть взаимосвязь платы за негативное воздействие на окружающую среду с эколого-правовым регулятором хозяйственной деятельности, а также с комплексным эколого-правовым регулятором хозяйственной деятельности;
- исследовать связь платы за негативное воздействие на окружающую среду с положениями международного экологического права;
- рассмотреть особенности взимания отдельных видов платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- выявить основные проблемы, возникающие в правоприменительной практике по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- проанализировать изменения экологического законодательства на предмет потенциальных недостатков и пробелов;
- предложить способы устранения логических и терминологических противоречий законодательства в сфере платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- разработать предложения и рекомендации по совершенствованию

законодательства в сфере отношений, связанных с платой за негативное воздействие на окружающую среду.

**Методологическая основа диссертационного исследования** представляет собой аккумуляцию общенаучных способов и приемов, используемых юридической наукой.

В основу положены философские методы познания, включая метод диалектического познания, что позволяет выявить природу и сущность эколого-правового регулирования в рассматриваемой области. Также в работе использованы как общенаучные, так и частнонаучные методы: исторический, логический, системный, функциональный, лингвистический, метод сравнительного правоведения, формально-юридический метод.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды ведущих ученых в области экологического и природоресурсного права: В. Б. Агафонова, Л. Е. Бандорина, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, М. И. Васильевой, Г. В. Выпхановой, О. Л. Дубовик, Н. Г. Жаворонковой, О. А. Зиновьевой, И. А. Игнатъевой, Н. В. Кичигина, О. С. Колбасова, И. О. Красновой, О. И. Крассова, Г. А. Мисник, В. В. Петрова, Т. В. Петровой, О. А. Романовой, Н. И. Хлуденевой, Ю. Г. Шпаковского, А. А. Ялбулганова.

Использованы труды авторов в области общей теории права и государства: Г. Кельзена, Д. А. Керимова, А. В. Малько, Т. Н. Радько, Ю. А. Тихомирова.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. В условиях отсутствия легального понятия платы за негативное воздействие на окружающую среду автором предложено ее доктринальное определение: плата за негативное воздействие на окружающую среду – это форма отчуждения денежных средств субъекта хозяйственной деятельности в пользу государства с целью возмещения государственных расходов на природоохранные мероприятия и стимулирования перехода к экологически обоснованной хозяйственной деятельности.

2. Разработано теоретическое понятие комплексного эколого-правового

регулятора хозяйственной деятельности как закрепленной экологическим законодательством системы взаимосвязанных правовых мер, включающих экологическое нормирование, плату за негативное воздействие на окружающую среду и выдачу разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы в водные объекты, размещение отходов производства и потребления, иные виды негативного воздействия на окружающую среду, предметом регулирования которого является объем такого негативного воздействия.

3. По итогам проведенного исследования автором обоснован вывод о том, что принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде, установленный Федеральным законом «Об охране окружающей среды», отражает не все особенности, присущие отношениям по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду. Вместе с тем Экологическая доктрина Российской Федерации предусматривает необходимость реализации в полной мере принципа «загрязнитель платит», одной из форм которой является плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Предлагается имплементация в статью 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» международного принципа «загрязнитель платит», в соответствии с которым хозяйствующие субъекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, обязаны покрывать расходы, связанные с загрязнением окружающей среды.

4. Изучение законодательства и судебной практики показало, что место платы за негативное воздействие на окружающую среду в системе обязательных платежей Российской Федерации не определено. В целях устранения потенциальных противоречий между экологическим и налоговым законодательством предлагается включение в статью 2 Налогового кодекса Российской Федерации положения о неприменении налогового законодательства к отношениям по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Представляется возможным легальное закрепление специальной

категории обязательных платежей, отличных от налоговых, к которой следует отнести плату за негативное воздействие на окружающую среду.

5. На основе анализа правоприменительной практики о взимании платы за размещение отходов производства и потребления выявлены противоречия между Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и специальными нормативными правовыми актами, регулиующими отношения по взиманию такой платы. Размещение отходов производства и потребления является лицензируемой деятельностью, что освобождает субъектов, не имеющих лицензии, но в процессе хозяйственной деятельности которых образуются отходы, от обязанности вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Предлагается в статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и в статье 23 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» наряду с видом негативного воздействия «размещение отходов производства и потребления» включить «образование отходов производства и потребления».

6. В ходе совершенствования правового регулирования в области переработки отходов законодателем были введены понятия экологического сбора и нормативов утилизации. На основе изучения указанных понятий автор сделал вывод о том, что экологический сбор по своей правовой природе соответствует эколого-правовому регулятору хозяйственной деятельности и обладает существенными признаками платы за негативное воздействие на окружающую среду. Он является формой отчуждения денежных средств, имеет компенсационный характер и способствует переходу к экологически обоснованной деятельности.

В целях создания централизованной системы природоохранных платежей предлагается включить экологический сбор в состав платы за образование отходов потребления.

7. Из статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» исключены такие виды негативного воздействия, как загрязнение недр и почв,

загрязнение физическими воздействиями; плата за выбросы в атмосферный воздух предусмотрена только для стационарных источников.

Эти изменения не соответствуют цели охраны окружающей среды, не учитывают зарубежную практику регулирования данных правоотношений. Они противоречат задаче предотвращения и снижения текущего негативного воздействия на окружающую среду, предусмотренной Основами государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года. В долгосрочной перспективе эти изменения приводят к отказу от решения экологических проблем, связанных с указанными видами негативного воздействия, с помощью правовых мер, в том числе через установление платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Представляется целесообразным расширить статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в части перечня видов негативного воздействия на окружающую среду.

8. Законодателем предусмотрена классификация объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от степени опасности такого воздействия. При этом объекты IV категории освобождаются от обязанности внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Поскольку механизм компенсации вреда, причиняемого окружающей среде такими объектами в процессе хозяйственной деятельности, не предусмотрен, предлагается установление платы за негативное воздействие на окружающую среду для всех категорий объектов.

9. В настоящее время нормативы качества окружающей среды устанавливаются в гигиенических нормативах, санитарных правилах и нормах или же утверждаются приказами органов исполнительной власти. Представляется необходимым закрепление нормативов качества окружающей среды в едином нормативном правовом акте, с учетом того, что плата за негативное воздействие на окружающую среду должна базироваться на экологических, а не санитарно-гигиенических нормативах.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** заключается в полученных результатах, направленных на совершенствование:

- регулирования института платы за негативное воздействие на окружающую среду на уровне федерального законодательства;
- правоприменительной практики в области экологических платежей;
- природоохранной политики государства в целом.

Положения, выносимые на защиту, могут быть использованы в ходе дальнейшего реформирования экологического законодательства в сфере охраны окружающей среды от загрязнения.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения и выводы исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры экологического и природоресурсного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Апробация также была осуществлена в формах участия в научно-практических конференциях и семинарах, посвященных вопросам экологического и природоресурсного права, публикации научных статей, отражающих основные положения диссертации.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами диссертационного исследования и содержит введение, три главы, включающие девять параграфов, заключение, список использованных правовых актов и специальной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень научной разработанности, цель и задачи исследования; определяется теоретическая, методологическая, нормативная и эмпирическая основа исследования; формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования; показывается научная новизна и формулируются основные положения, выносимые на защиту; раскрывается теоретическая и практическая значимость работы; приводятся сведения об апробации полученных результатов.

**Первая глава «Общая характеристика платы за негативное воздействие на окружающую среду»** состоит из трех параграфов, в которых представлен анализ понятия и сущности платы за негативное воздействие на окружающую среду, определена ее взаимосвязь с эколого-правовым регулятором, комплексным эколого-правовым регулятором хозяйственной деятельности, рассмотрены ее виды и функции; освещена история развития законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду, включая обзор законопроектов о правовом регулировании связанных с ней общественных отношений.

**В первом параграфе «Понятие и сущность платы за негативное воздействие на окружающую среду как эколого-правового регулятора хозяйственной деятельности»** обосновывается необходимость закрепления нормативных определений понятий, которые используются при регулировании различных общественных отношений. Легальное определение платы за негативное воздействие на окружающую среду отсутствует в нормативных правовых актах, что порождает споры по поводу ее правовой сущности и места в системе обязательных платежей Российской Федерации.

Для выявления сущности платы за негативное воздействие на окружающую среду автором анализируются пять понятий: плата, негативное воздействие, окружающая среда, эколого-правовой регулятор и хозяйственная деятельность.

Из пяти указанных понятий два закреплены в законодательстве: окружающая среда и негативное воздействие.

Понятие «хозяйственная и иная деятельность», используемое в легальном определении негативного воздействия на окружающую среду, не находит отражения в нормативных правовых актах, но при этом имеет весомое значение для правоприменительной практики. Автором, с учетом особенностей регулирования отношений по поводу негативного воздействия на окружающую среду, предложено определение хозяйственной и иной деятельности, а также хозяйствующего субъекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду.

Хозяйственная и иная деятельность – это любая деятельность, направленная на создание материальных благ, выполнение работ и оказание услуг, включая деятельность, направленную на достижение целей некоммерческих организаций.

Под хозяйствующим субъектом, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду автором предлагается понимать любое юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы, или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность, направленную на создание материальных благ, выполнение работ и оказание услуг (включая деятельность, направленную на достижение целей некоммерческих организаций), в рамках которой происходит прямое или опосредованное (косвенное) негативное воздействие на окружающую среду.

Особое внимание уделено разработанному диссертантом понятию эколого-правового регулятора хозяйственной деятельности, который имеет методологическое значение для науки и учебной дисциплины экологического права. Под эколого-правовым регулятором хозяйственной деятельности подразумевается правовая мера, выраженная в виде ограничения хозяйственной деятельности в целях сокращения прямого или косвенного негативного воздействия на окружающую среду. Такие правовые меры предпринимаются государством в рамках исполнения экологической функции с целью контролирования объема и



допустимых видов негативного воздействия на окружающую среду, которые сопутствует хозяйственной деятельности предприятий.

Совокупность правовых мер образует комплексный эколого-правовой регулятор. Так, вместе с платой за негативное воздействие на окружающую среду в комплексный эколого-правовой регулятор входят система экологического нормирования и выдача разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и иные виды негативного воздействия.

На основе анализа указанных понятий автором определена сущность платы за негативное воздействие на окружающую среду как правовой меры ограничения хозяйственной деятельности в форме отчуждения денежных средств субъекта хозяйственной деятельности, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, в целях сокращения такого негативного воздействия.

**Во втором параграфе «Виды и функции платы за негативное воздействие на окружающую среду»** автор выделяет виды платы за негативное воздействие на окружающую среду в соответствии с видами негативного воздействия на окружающую среду, установленными в статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: плата за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ; плата за сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади; плата за размещение отходов производства и потребления.

Также выделены виды платы за негативное воздействие на окружающую среду в зависимости от способа ее исчисления: плата в пределах установленных нормативов допустимого воздействия; плата в пределах так называемых «лимитов» (сверх нормативов допустимого воздействия); плата сверх «лимитов».

В работе приведена авторская классификация функций платы за негативное воздействие на окружающую среду. Выделены две основные функции: природоохранная (экологическая) и санитарно-гигиеническая. Данные функции

включают в себя восемь подфункций: компенсационную, стимулирующую, фискальную, превентивную, контрольную, штрафную, интеграционную и воспитательную.

При изучении платы в рамках комплексного эколого-правового регулятора автором показана взаимосвязь платы с санитарно-гигиеническими нормативами, ориентированными на охрану жизни и здоровья человека, на основании чего обосновано выделение санитарно-гигиенической функции платы наравне с природоохранной. Указанные функции платы за негативное воздействие на окружающую среду являются целеполагающими.

Компенсационная, стимулирующая и фискальная подфункции образуют группу основополагающих подфункций. Соответственно, превентивная, контрольная, штрафная, интеграционная и воспитательная функции являются побочными. Компенсационная функция выражается в возмещении государственных расходов на природоохранные мероприятия; стимулирующая – в переходе к экологически обоснованной хозяйственной деятельности, которая предполагает использование более чистых технологий; фискальная функция выражена с помощью отчуждения денежных средств в пользу государства.

Основополагающие подфункции составляют специфичное содержание платы за негативное воздействие на окружающую среду. На основе их анализа диссертантом разработано теоретическое определение платы за негативное воздействие на окружающую среду: плата за негативное воздействие на окружающую среду является формой отчуждения денежных средств субъекта хозяйственной деятельности в пользу государства с целью возмещения государственных расходов на природоохранные мероприятия и стимулирования перехода к экологически обоснованной хозяйственной деятельности.

**Третий параграф «История развития законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду в России»** содержит анализ предпосылок возникновения платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также историю ее развития в нормативных актах Советского Союза и Российской Федерации.

В истории развития природоохранного законодательства России в контексте платы за негативное воздействие на окружающую среду автором предлагается выделять пять этапов: от «Русской Правды» до 1922 года; советский период (1922–1991 годы); с 1991 по 2002 год; с 2002 по 2014 год; с 1 января 2015 года.

Представляется, что первые предпосылки возникновения платы следует искать в санитарно-эпидемиологических нормах, получивших свое развитие примерно в XII веке. А в наказе от 1686 г. объезжим головам, выдаваемом из Стрелецкого приказа, предписывалось следить, чтоб «ни у чьих дворов навозу и мертвечины и никакого скаредного помету на улицах» не было. Ослушникам предписывалось «бить батоги нещадно и убрать навоз»<sup>8</sup>.

В советский период правовое регулирование отношений по поводу ограничения негативного воздействия на окружающую среду не предполагало развитого экономического механизма охраны окружающей среды. Преобладало использование административно-командных методов управления качеством окружающей среды. Поворотным моментом для СССР в отношении правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду и стало постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природной среды в стране»<sup>9</sup>.

В 1990 году в качестве эксперимента в 29 регионах страны вводилась система платежей за загрязнение. Устанавливались платежи за выброс в атмосферу загрязняющих веществ, сброс в водные объекты загрязняющих веществ и размещение твердых отходов.

Началом современной истории платы за негативное воздействие на окружающую среду можно считать принятие Закона «Об охране окружающей природной среды»<sup>10</sup> и постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за

---

<sup>8</sup> Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. Ст. 146.

<sup>9</sup> СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

<sup>10</sup> Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»<sup>11</sup>.

Важным этапом развития законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду стало также принятие Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>12</sup>.

Автором отмечается, что проблемы правового регулирования отношений, связанных с платой за негативное воздействие на окружающую среду, проявили себя практически сразу после принятия указанного Федерального закона, что повлекло за собой необходимость совершенствования законодательства в этой сфере. Так, с 2002 по 2008 год в Государственной Думе рассматривался проект Федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», который, среди прочего, содержал легальное определение платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Последним этапом развития законодательства о плате стало принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>13</sup>, который, однако, не разрешил основных проблем правового регулирования отношений по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Таким образом, законодательство о плате за негативное воздействие на окружающую среду с 2002 года и по настоящее время находится в стадии постоянного изменения и совершенствования.

**Во второй главе «Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду»,** состоящей из трех параграфов, автором анализируются особенности, присущие правовому регулированию отношений по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду во взаимодействии с другими элементами комплексного эколого-правового регу-

---

<sup>11</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 10. Ст. 726.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>13</sup> Российская газета. 25.07.2014. № 166.

лятора. Освещаются общие проблемы, присущие реализации законодательства о плате, и трудности правового регулирования отдельных видов платы.

**Первый параграф «Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду в составе комплексного эколого-правового регулятора хозяйственной деятельности»** посвящен рассмотрению отдельных элементов комплексного эколого-правового регулятора во взаимосвязи с платой за негативное воздействие на окружающую среду. В состав комплексного эколого-правового регулятора помимо платы входят два элемента: экологическое нормирование и выдача разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы в водные объекты, размещение отходов производства и потребления, иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Ограничение объема загрязнения возможно только с помощью координированной работы всех трех элементов, которые образуют сочетание экономических и административно-командных методов управления качеством окружающей среды. В связи с этим совершенствование правового регулирования отношений по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду должно быть основано на системном подходе, то есть должно учитывать все элементы комплексного эколого-правового регулятора.

Диссертантом уделено особое внимание проблемам экологического нормирования. Обоснована необходимость разработки системы экологических нормативов, которые легли бы в основу управления качеством окружающей среды, поскольку действующие в настоящее время санитарно-гигиенические нормативы не охватывают всех форм техногенного воздействия.

**Второй параграф «Проблемы реализации законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду»** посвящен анализу причин, лежащих в основе возникновения проблем, связанных с реализацией законодательства о плате. Диссертантом установлено, что одной из главных таких проблем является несовершенство используемого в нормативных правовых актах терминологического аппарата. Так, отсутствует легальное понятие платы за

негативное воздействие на окружающую среду, наблюдаются расхождения в толковании одних и тех же норм различными судебными инстанциями.

Отсутствие единства терминологии нарушает согласованность системы правовых актов, что отмечается как в Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства<sup>14</sup>, так и в проекте Концепции правотворческой политики в Российской Федерации<sup>15</sup>.

С учетом анализа судебной практики по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду следует выделять две основные группы проблем:

1. Проблемы, связанные с правовой сущностью платы за негативное воздействие на окружающую среду.

2. Вопросы надлежащих субъектов внесения платежей.

Под проблемами правовой сущности следует понимать определение места платы в системе обязательных платежей Российской Федерации. Вопросы относительно субъектов связаны главным образом с теми ситуациями, где возникает вариативность в выборе субъекта, на которого возлагается обязанность по внесению платежей. Речь идет о деятельности по размещению отходов производства и потребления и об осуществлении организациями водоотведения.

Для выявления места, которое плата за негативное воздействие на окружающую среду занимает в системе обязательных платежей Российской Федерации, автором среди прочего были проанализированы следующие судебные акты: решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. № ГКПИ 2002-178<sup>16</sup>; определения Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 года № 283-О<sup>17</sup> и № 284-О<sup>18</sup>; постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г.

---

<sup>14</sup> См.: Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства // Журнал российского права. 2002. № 6.

<sup>15</sup> Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект) / разработ. А. В. Малько, А. П. Мазуренко. М. : МГЭИ, 2011. 34 с.

<sup>16</sup> Налоговый вестник. 2002. № 12.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. II). Ст. 52.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. II). Ст. 5290.

№ 2-П<sup>19</sup>; постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П<sup>20</sup>; постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П<sup>21</sup>.

Особое внимание в работе уделено определению Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О, в котором плата за негативное воздействие на окружающую среду отнесена к категории фискального сбора. На основе анализа использования указанного понятия в доктрине российского права, с учетом положений экологического и налогового законодательства автором сделан вывод, что плата за негативное воздействие на окружающую среду в настоящее время находится за рамками системы обязательных платежей, установленных в Российской Федерации. Как отмечает профессор Т. В. Петрова, плата «представляет собой оригинальную правовую форму, сложившуюся (хотя и не окончательно) в рамках экологического законодательства, аналогов которой нет ни в налоговом, ни в гражданском, ни в ином законодательстве»<sup>22</sup>.

С учетом вышесказанного диссертантом предлагается вывести отношения по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду из-под действия Налогового кодекса РФ по аналогии с таможенными платежами. При этом отмечается, что в дальнейшем целесообразно разработать в налоговом законодательстве специальную категорию обязательных платежей (фискальный сбор, парафискальный сбор), к которой следует относить плату за негативное воздействие на окружающую среду.

**В третьем параграфе «Особенности платы за размещение отходов производства и потребления и платы за сброс сточных вод через централизованные системы водоотведения»** рассматриваются отдельные проблемы, связанные с вариативностью выбора субъекта, на которого возлагается обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду. Под термином «вариативность» автор понимает возможность взимания платы

---

<sup>19</sup> Российская газета. 2006. № 50.

<sup>20</sup> Российская газета. 2008. № 163.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

<sup>22</sup> Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М. : Зерцало, 2000. С. 115.

за одно и то же негативное воздействие с нескольких субъектов хозяйственной деятельности.

Указанная вариативность возникает при осуществлении хозяйствующим субъектом «опосредованного», или «косвенного», загрязнения. Диссертантом предложено выделять два субъекта опосредованного загрязнения: субъект, в процессе хозяйственной деятельности которого образуются загрязняющие вещества (загрязнитель), но не изменяются химические показатели состояния окружающей среды; субъект, в результате деятельности которого изменяются химические показатели состояния окружающей среды (специализированная организация).

Так, при размещении отходов производства и потребления загрязнителем является любой хозяйствующий субъект, у которого такие отходы образовались. Специализированной организацией является субъект, который имеет техническую возможность заниматься размещением отходов производства и потребления и который получил соответствующую лицензию. При сбросе загрязняющих веществ в водные объекты через системы коммунальной канализации загрязнителем выступает абонент, а специализированной организацией – организация водопроводно-канализационного хозяйства, осуществляющая водоотведение.

Анализ судебной практики по вопросу платы за размещение отходов производства и потребления позволил выделить два подхода к проблеме платы за размещение отходов. Согласно первому платить должен тот субъект, в результате деятельности которого образовались отходы, согласно второму — платит только специализированное предприятие, которое непосредственно занимается размещением отходов.

Возникновение различных подходов в выборе субъекта объясняется несовершенством норм законодательства о плате за размещение отходов. Так, в статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что размещение отходов производства и потребления является видом негативного воздействия на окружающую среду, за которое, соответственно, взимается



плата. Статьей 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» установлены требования к объектам размещения отходов. Статьей 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплено, что размещение отходов является лицензируемой деятельностью.

Таким образом, субъекты, в результате деятельности которых образуются отходы, согласно законодательству не оказывают негативного воздействия, если не занимаются размещением отходов. Обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду переносится на специализированные организации.

Автором предлагается в статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» наряду с видом негативного воздействия «размещение отходов производства и потребления» выделять «образование отходов производства и потребления», что позволило бы избежать спорных ситуаций при определении субъекта, обязанного вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду.

**Третья глава «Совершенствование правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду»**, состоящая из трех параграфов, посвящена вопросам реформирования законодательства об экологическом нормировании и платы за негативное воздействие на окружающую среду. Автором выделены основные недостатки изменений, вносимых в нормативные правовые акты, и предложены пути их устранения, а также выделены некоторые перспективные направления дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

**В первом параграфе «Международный опыт правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду»** диссертантом раскрывается связь платы за негативное воздействие на окружающую среду и международного экологического принципа «загрязнитель платит». Прослеживается путь развития указанного принципа от его формулирования в рекомендациях Организации экономического сотрудничества

и развития до закрепления в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 года. Анализируются различные интерпретации принципа «загрязнитель платит» с учетом доктринальных подходов зарубежных ученых. Так, выделены следующие интерпретации: стандартная, расширенная, справедливая, дополнительная ответственность производителей, торговля квотами на выбросы в атмосферный воздух.

Диссертантом сделан вывод о том, что в Российской Федерации плата за негативное воздействие на окружающую среду представляет собой стандартную интерпретацию принципа «загрязнитель платит». Данная интерпретация требует от хозяйствующих субъектов платить за контролируемое загрязнение в пределах допустимой нагрузки на окружающую среду, но не за сам экологический ущерб, причиненный таким загрязнением.

На основе взаимосвязи платы за негативное воздействие на окружающую среду и принципа «загрязнитель платит» выделена интеграционная функция платы. Автором исследован также механизм интернализации, установлена его связь со стимулирующей функцией платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Диссертантом проведено разграничение природопользования и загрязнения окружающей среды, обоснована необходимость имплементации принципа «загрязнитель платит» в статью 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

**Второй параграф «Основные направления совершенствования законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду»** посвящен обзору изменений законодательства в сфере экологического нормирования и платы за негативное воздействие на окружающую среду. Автором проанализированы Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>23</sup> и Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон

---

<sup>23</sup> Российская газета. 2014. № 166.

«Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»<sup>24</sup>.

В результате проведенного исследования были выявлены отдельные недостатки указанных нормативных правовых актов:

— не разрешен вопрос о месте платы за негативное воздействие на окружающую среду в системе обязательных платежей Российской Федерации;

— сокращены виды негативного воздействия в статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, физические воздействия являются серьезным источником загрязнения окружающей среды. Например, Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О комплексном предотвращении и контроле загрязнений»<sup>25</sup> упоминает в качестве загрязнения вибрации, тепло или шум;

— предприятия, отнесенные к IV категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, необоснованно освобождены от обязанности внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду;

— принципиально не разрешен вопрос о надлежащих субъектах, обязанных вносить плату за размещение отходов производства и потребления.

При анализе понятия «экологический сбор» автором было установлено, что он обладает существенными признаками платы за негативное воздействие на окружающую среду, что дает основания для рассмотрения возможности его включения в состав указанной платы.

**В третьем параграфе «Перспективы развития законодательства о плате за негативное воздействие на окружающую среду»** освещена концепция авторского законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду», в котором предлагается направление дальнейшего совершенствования правового

---

<sup>24</sup> Российская газета. 2014. № 299.

<sup>25</sup> Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version).

регулирования отношений по поводу взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Указанным законопроектом предлагается внести изменения в нормативные правовые акты, направленные на разрешение следующих проблем:

- отсутствие легального определения платы за негативное воздействие на окружающую среду в законодательстве;

- отсутствие законодательно закрепленного отраслевого принципа, служащего основой для правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- наличие правовых норм, допускающих возложение обязанности по внесению платы за размещение отходов производства и потребления на ненадлежащих субъектов;

- наличие правовых норм, допускающих возможность сверхнормативного загрязнения;

- исключение из статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» некоторых видов негативного воздействия;

- исключение предприятий IV категории из субъектов, обязанных вносить плату за негативное воздействие.

**В заключении** содержатся обобщения основных положений и выводы, излагаются практические положения, сформулированные в ходе проведенного исследования.

**Основные научные результаты и положения диссертации  
опубликованы в следующих работах автора**

**I. Научные работы, опубликованные в ведущих рецензируемых  
журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии  
при Министерстве образования и науки РФ**

1. Зиновкин Н. С. Обзор судебной практики по вопросу платы за размещение отходов производства и потребления / Н. С. Зиновкин // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 2. – 0,7 п. л.
2. Зиновкин Н. С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход / Н. С. Зиновкин // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1. – 0,7 п. л.
3. Зиновкин Н. С. Принцип «загрязнитель платит»: история, интерпретации, имплементация в отечественное законодательство / Н. С. Зиновкин // Евразийский юридический журнал. – 2015 – № 3 (82). – 0,7 п. л.

**II. Научные статьи, тезисы докладов и выступлений  
на научных конференциях и семинарах**

4. Зиновкин Н. С. К вопросу о правовой сущности платы за негативное воздействие на окружающую среду / Н. С. Зиновкин // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : сборник работ участников III Международной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых. – М., 2011. – 0,4 п. л.
5. Зиновкин Н. С. Негативное воздействие на окружающую среду: некоторые проблемы правового регулирования на примере топливно-энергетического комплекса / Н. С. Зиновкин // Вторая межвузовская научно-практическая конференция молодых ученых по энергетическому

праву. Энергетическое право в XXI веке: теория и практика. 2014 год : сборник тезисов и статей. – М., 2015. – 0,2 п. л.

6. Зиновкин Н. С. Реформа системы экологического нормирования: неоднозначность в вопросах правового регулирования / Н. С. Зиновкин // Правовая политика: приоритеты и формы реализации. Материалы Второй международной научно-практической конференции. – Ставрополь, 2015. – 0,3 п. л.