

DOI: 10.51634/2307-5201_2025_2_118
УДК 349.6
ГРНТИ 10.53.23

ПЛАТА ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ, ШТРАФЫ И ВОЗМЕЩЕНИЕ УБЫТКОВ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ БЫТОВЫМИ ОТХОДАМИ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СПЕЦИФИКА СООТНОШЕНИЯ

Т.С. СМАГУЛОВА, докторант, УО «Каспийский общественный университет» (г. Алматы, Республика Казахстан), e-mail: tomiris0103@mail.ru.

Е.В. ПОРОХОВ, д.ю.н., директор НИИ финансового и налогового права, профессор ВШП «Әділет» УО «Каспийский общественный университет» (г. Алматы, Республика Казахстан), e-mail: yevgeniy.porokhov@unius.kz.

А.А. НУКУШЕВА, к.ю.н., профессор, профессор кафедры гражданского и трудового права Карагандинского университета имени академика Е.А. Букетова (г. Караганда, Республика Казахстан), e-mail: akuka007@mail.ru

В условиях активного роста антропогенного воздействия на окружающую среду особое значение приобретают вопросы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды. Современное казахстанское законодательство содержит целый комплекс экономических и административных механизмов, направленных на стимулирование экологически ответственного поведения природопользователей и возмещение вреда, причиняемого окружающей среде в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами. Настоящее исследование посвящено анализу правовой природы одной из ключевых экономико-правовых механизмов в области охраны окружающей среды, в частности в сфере обращения ТБО – плате за негативное воздействие на окружающую среду. Цель настоящего исследования заключается в определении правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, выявлении её общих и отличительных черт с налогами, а также в установлении её соотношения с административными штрафами и механизмами возмещения экологического ущерба в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами. Новизна исследования заключается в комплексном правовом анализе экономико-правовых механизмов, направленных на стимулирование экологически ответственного поведения природопользователей и возмещение вреда, причиняемого окружающей среде в сфере обращения ТБО. Подводя итог проведенного исследования, авторы пришли к выводу, что государство в своих подходах к правовому регулированию отношений в сфере ТБО в большей степени отдает приоритет материальным способам воздействия на природопользователя, тем самым создавая у него стимулы к более рациональному использованию природных ресурсов. Однако имеет место непродуманное дублирующее использование государством в правотворчестве и правоприменении одних и тех же мер материального воздействия на природопользователя под видом разного рода плат, наказаний или возмещения ущерба, что создает значительную материальную нагрузку на природопользователя. Данное положение привело авторов к выводу о необходимости к кардинальному изменению подходов законодателя к правовому регулированию природопользования, в том числе и в части правовой регламентации негативного воздействия на окружающую среду в сфере обращения ТБО.

Ключевые слова: плата за негативное воздействие на окружающую среду, твердые бытовые отходы (ТБО), захоронение отходов, полигоны захоронения отходов, оператор объекта, владелец отходов, административный штраф, возмещение ущерба, ремедиация компонентов природной среды, экологическое разрешение.

Введение

В условиях стремительного развития промышленности, роста урбанизации и увеличения антропогенного воздействия на окружающую природную среду её охрана становится одной из приоритетных задач современного мира. Стоит отметить, что человеческая деятельность неизбежно сопровождается негативным воздействием на окружающую среду: загрязнением воздуха, воды и почвы, разрушением природных ландшафтов, истощением полезных ископаемых и других природных ресурсов, а также нарушением устойчивости экосистемы планеты.

Особое место в списке глобальных экологических проблем занимает стремительный рост твердых бытовых отходов, значительная часть которых не подлежит быстрой переработке и представляет потенциальную угрозу для всего человечества. Согласно резюме Global Waste Management Outlook 2024, непрерывный рост объемов твердых бытовых отходов (далее – ТБО) усугубляет три проблемы планетарного масштаба: изменение климата, загрязнение окружающей среды и утрата биоразнообразия [1, с. 3]. Так, по состоянию на 2020 г. объем образования ТБО во всем мире составил 2,1 млрд тонн, прогнозируется что к 2025 г. объем ТБО вырастет на 56 % и достигнет 3,8 млрд тонн [2, с. 18].

По статистике, наибольшая доля отходов производства и потребления приходится на сферу недропользования, нефтяную, химическую и автомобильную промышленность [3, с. 256]. Это объясняется в первую очередь тем, что вышеназванные отрасли характеризуются высокой степенью ресурсоёмкости и образованием значительных объёмов отходов на всех этапах производственного цикла — от добычи сырья до переработки и утилизации продукции.

На фоне сложившейся в мире ситуации экологическая безопасность становится одной из ключевых составляющих устойчивого развития государства. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и компенсации экологического ущерба.

Современное казахстанское законодательство содержит целый комплекс экономических и административных механизмов, направленных на стимулирование экологически ответственного поведения природопользователей и возмещение вреда, причиняемого окружающей среде в сфере обращения ТБО. Эти механизмы основываются на закрепленном в подпункте 5) ст. 5 Экологического кодекса Республики Казахстан (далее – ЭК РК) принципе «загрязнитель платит», который устанавливает, что лицо, чья деятельность приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, деградации природной среды или причинению экологического ущерба в любой форме, обязано нести все расходы, связанные с исполнением экологических требований по предотвращению и контролю негативных последствий своей деятельности, а также по устранению причинённого экологического ущерба [4].

Одним из ключевых экономико-правовых механизмов в области охраны окружающей среды, в частности в сфере обращения ТБО, выступает плата за негативное воздействие на окружающую среду, закрепленная в ст. 127 ЭК РК [4]. Общая цель данного механизма заключается в создании условий материальной заинтересованности субъектов хозяйственной и иной деятельности, загрязняющих окружающую среду, в реализации мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду [5, с. 39]. Целью же данного инструмента в сфере обращения ТБО выступает – стимулирование субъектов хозяйственной и иной деятельности к снижению загрязнения и эффективному управлению отходами.

Традиционно плата за негативное воздействие на окружающую среду рассматривается как элемент экологического законодательства и выступает эколого-правовым механизмом, восполняющим роль регулятора негативного воздействия на окружающую среду [2]. Вместе с тем, стоит отметить, что плата за негативное воздействие на окружающую среду тесно связана с налоговым правом, поскольку обладает рядом признаков, характерных для налоговых обязательств. Это вызывает дискуссию о налогово-правовой природе платы за негативное воздействие на окружающую среду и о допустимости применения к ней положений налогового законодательства.

Более того, дискуссионным вопросом является определение соотношения платы за негативное воздействие на окружающую среду с иными материальными санкциями и мерами имущественной ответственности в сфере обращения ТБО – административными штрафами и возмещением

экологического вреда. Одним из ключевых моментов в данной сфере является недопущение дублирования указанных видов ответственности в достижении общей цели правового регулирования с помощью имущественных мер воздействия на правонарушителей. Это вызывает необходимость четкого нормативного разграничения оснований и целей указанных правовых институтов, а также выработки единых подходов к их правовой квалификации.

Проблема правовой квалификации платы за негативное воздействие на окружающую среду важна не только с теоретической, но и с практической точки зрения. Отнесение платы за негативное воздействие на окружающую среду к той или иной правовой категории влечёт за собой различные юридические последствия: от порядка их взимания и перераспределения до возможности применения мер принудительного взыскания. Также необходимо чётко различать плату за негативное воздействие на окружающую среду, административные штрафы за нарушение экологических норм и институт возмещения экологического вреда, поскольку каждая из этих форм изъятия имущества у загрязнителей имеет самостоятельную правовую природу и функции в системе охраны окружающей среды.

Настоящее исследование направлено на выявление налогово-правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения ТБО, анализ её соотношения с иными мерами правового воздействия — административными штрафами и механизмами компенсации экологического ущерба, а также на формирование целостного подхода к регулированию экологических правоотношений в целях повышения эффективности охраны природы и минимизации выбросов ТБО в окружающую среду.

Материалы и методы

Настоящее исследование основывается на всестороннем анализе норм действующего экологического, налогового, административного и гражданского законодательства Республики Казахстан, регулирующих общественные отношения в области охраны окружающей среды, в частности в сфере обращения с твёрдыми бытовыми отходами. Также были проанализированы официальные статистические данные международной организации UNEP, опубликованные в резюме Global Waste Management Outlook 2024 и представляющие собой обновлённую оценку и анализ глобальной системы управления твёрдыми бытовыми отходами.

Методология исследования базируется на формально-юридическом методе и логико-структурном подходе, позволяющие выявить особенности правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения с твёрдыми бытовыми отходами, провести её соотношение с административными штрафами и мерами гражданско-правовой ответственности, а также выявить внутренние противоречия и пробелы в правовом регулировании природопользования, в том числе и в части правовой регламентации негативного воздействия на окружающую среду в сфере обращения ТБО.

Налогово-правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду

На сегодняшний день правовое регулирование охраны окружающей среды включает в себя не только административные и уголовные методы воздействия на нарушителей экологических требований, но и экономические механизмы, которые непосредственно направлены на стимулирование природопользователей к ответственному поведению. Одним из таких ключевых механизмов выступает плата за негативное воздействие на окружающую среду, закреплённая в экологическом законодательстве Казахстана. Её правовая природа до настоящего времени вызывает активные дискуссии в юридической науке, что объясняется смешанным характером соответствующего платежа.

Стоит отметить, что на первый взгляд, плата за негативное воздействие на окружающую среду может восприниматься как один из видов платежей налогового характера. Однако, при более детальном анализе становится ясно, что плата за негативное воздействие на окружающую среду не является разновидностью налога ввиду наличия индивидуальных и специфических черт, не свойственных платежам налогово-правовой природы. Рассмотрим общие и отличительные черты налогов и платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Общие черты налогов и платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее – плата):

– Налоги и плата являются установленными законодательством обязательными платежами в бюджет, уплата которых является юридической обязанностью, а не добровольным выбором плательщика, то есть имеют обязательный характер. Так, в соответствии с подпунктом 55) п. 1 ст. 1 Налогового Кодекса Республики Казахстан (далее – НК РК), налогами признаются законодательно установленные государством в одностороннем порядке обязательные денежные платежи в бюджет, ..., производимые в определенных размерах, носящие безвозвратный и безвозмездный характер [6]. В свою очередь платы относятся к категории других обязательных платежей в бюджет, и, в соответствии с подпунктом 10) п. 1. ст. 1 НК РК, являются обязательными отчислениями денег в бюджет, производимыми в размерах и случаях, установленных НК РК [6].

– Налоги и плата формируют государственный бюджет и используются для финансирования государственных расходов. Таким образом, оба платежа в общем выполняют фискальную функцию (пополнение государственного бюджета).

– Налоги и плата, с точки зрения юридической техники, структурированы по схожим принципам и включает в себя следующие элементы: налогоплательщики/плательщики платы, объект налогообложения/объект обложения, ставки, порядок исчисления и уплаты, налоговый период и налоговая отчетность [6].

– За ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанности по уплате налогов и платы в законодательстве предусмотрены соответствующие меры государственного принуждения – начисление пеней, административная и/или уголовная ответственность и их санкции.

Отличительные черты налогов и платы за негативное воздействие на окружающую среду:

– Основным нормативно-правовым актом, регулирующим налоговые правоотношения, выступает Налоговый кодекс РК, в то время как плата за негативное воздействие на окружающую среду регулируется Экологическим кодексом РК, отсылающим к нормам Налогового кодекса РК.

– Плата, в отличие от налога, выполняет не только фискальную функцию – пополнение государственного бюджета, но также компенсаторскую функцию – выступает эколого-правовым механизмом, восполняющим роль регулятора негативного воздействия на окружающую среду [7] и стимулирующую функцию – стимулирует предприятия на введение передовых технологий для снижения нагрузки на окружающую среду и, как следствие, снижение или отмена уплаты налога или сбора [8].

– Налоги и плата имеют различные основания для возникновения обязательства по их уплате. Так, обложению налогами подлежит действия налогоплательщика с принадлежащим ему на праве собственности имуществом, осуществляемые в рамках его финансово-хозяйственной (предпринимательской, производственной, коммерческой, потребительской и прочей) деятельности [9]. В свою очередь, объектом обложения платы, в соответствии с п. 1 ст. 575 НК РК, выступает фактический объем негативного воздействия на окружающую среду (масса, единица измерения активности - для радиоактивных отходов). Таким образом, основание для уплаты платы связано с экологическим, а не с экономическим поведением плательщика, и не характеризует его имущественную состоятельность или платежеспособность как в случае с объектами налогообложения у налогоплательщиков.

– Налоги по своей правовой природе характеризуются регулярностью и системностью уплаты. Так, например, в соответствии со ст.ст. 351-352 НК РК, работодатель ежемесячно удерживает и перечисляет в бюджет индивидуальный подоходный налог с заработной платы работника. В то время как уплата платы за негативное воздействие на окружающую среду напрямую зависит от факта негативного воздействия на окружающую среду и его объема. Таким образом, плата может быть нерегулярной и несистемной, если отсутствует негативное воздействие на окружающую среду.

– Можно также выделить наличие у платы элемента возмездности, «условной встречной», «предоставления встречного удовлетворения» то есть уплата платы за негативное воздействие на окружающую среду создаёт у плательщика право на допустимое воздействие на окружающую среду в установленных законодательством пределах. В то время как налоги не предполагают каких-либо встречных услуг или прав взамен их уплаты.

– Стоит также рассмотреть такую черту плат, как их целевое использование. Если налоги поступают в общий бюджет государства, то плата может быть использована государством целевым образом, например, для проведения различных экологических мероприятий или акций, возмещению ущерба, причиненного окружающей среде, финансирования развития «зеленых технологий» и т.д.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что плата за негативное воздействие на окружающую среду действительно имеет черты налогово-правового характера, что позволяет отнести ее к обязательным публичным платежам, подчиняющимся фундаментальным принципам налогового права. Однако плата не соответствует всем признакам классического налога и обладает индивидуальными специфическими особенностями, позволяющими определить ее как комплексный правовой инструмент, сочетающий в себе черты обязательного публичного платежа и эколого-правового механизма, восполняющего негативное воздействие природопользователей на окружающую среду и стимулирующего их на снижение уровня загрязнения окружающей среды.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения ТБО

Как было отмечено ранее, плате за негативное воздействие на окружающую среду, как и налогам, в качестве общих черт характерны определённые юридические элементы, понимание которых необходимо для корректного применения законодательства. Рассмотрим детально каждый из элементов, составляющих содержание платы за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения ТБО.

В п. 1. ст. 573 НК РК предусмотрены следующие виды негативного воздействия на окружающую среду, за которые взимается соответствующая плата: выбросы и сбросы загрязняющих веществ (эмиссии в окружающую среду), размещение серы в открытом виде на серных картах и захоронение отходов.

Таким образом, плата за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения ТБО взимается за их захоронение, которое на сегодняшний день является одним из главных источников экологической нагрузки. Так, в Казахстане ежегодно образуется около 4,5 миллионов тонн коммунальных отходов, значительную часть которых захоранивают [10].

Захоронение отходов, согласно п. 2 ст. 325 ЭК РК, представляет собой складирование отходов в местах, специально установленных для их безопасного хранения в течение неограниченного срока, без намерения их изъятия.

Захоронение отходов в соответствии со ст. 348 ЭК РК осуществляется на полигонах, которые представляют собой специально оборудованные места постоянного размещения отходов, соответствующие экологическим, строительным и санитарно-эпидемиологическим требованиям. В 2023 г. в Казахстане насчитывалось 3016 полигонов твердо-бытовых отходов, и только 20% из них соответствовало экологическим и санитарным нормам [10].

Плательщиками платы, в соответствии с п. 2 ст. 127 ЭК РК и п. 1 ст. 574 НК РК, являются операторы объектов I, II и III категорий, определенные в соответствии с п. 1 ст. 12 ЭК РК и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.

Согласно п. 6 ст. 12 ЭК РК, оператором объекта может быть физическое или юридическое лицо, которое имеет на праве собственности или ином законном пользовании объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду.

Таким образом, оператором объекта может быть не только собственник, но и, например, арендатор. Стоит также отметить, что оператором объекта не могут быть физические и юридические лица, которые были привлечены оператором объекта для выполнения отдельных работ или оказания отдельных услуг.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что плательщиком платы за захоронение отходов может быть физическое или юридическое лицо, которое имеет на праве собственности или ином законном основании данные отходы. В соответствии с п. 1 ст. 318 ЭК РК, их называют владельцами отходов. Экологический кодекс определяет два вида владельцев отходов: первичный образователь отходов - любое лицо, в процессе осуществления деятельности которого образуются отходы; и вторичный образователь отходов - любое лицо, осуществляющее обработку, смешивание или иные операции, приводящие к изменению свойств таких отходов или их состава (п. 2 ст. 318 ЭК РК).

Владельцы отходов несут ответственность за соблюдение экологических требований по управлению отходами с момента их образования до момента их передачи лицам, осуществляющим операции по сбору, восстановлению или удалению отходов.

Законодатель в п. 1 ст. 339 ЭК РК определяет отходы как объект вещных прав, а также указывает, что общественные отношения по поводу их возникновения, изменения и прекращения регулируются гражданским законодательством.

Таким образом, если владелец отходов примет решение передать отходы другому лицу, данная передача должна быть оформлена в соответствии с гражданским законодательством, например, путем заключения договора. При этом стоит отметить, что согласно п. 7 ст. 339 ЭК РК, при передаче отходов субъектам предпринимательства, осуществляющим операции по сбору, восстановлению или удалению отходов, одновременно происходит переход права собственности на отходы, если сторонами не заключено соглашение на иных условиях. Из этого следует, что если в договоре не установлены иные условия, то лицо, которое приняло отходы, с момента их передачи становится их собственником и в соответствии с экологическим законодательством несет полную ответственность за соблюдение всех требований законодательства, предъявляемых к обращению с ними.

Для осуществления захоронения отходов на полигоне владелец отходов должен иметь право на их захоронение, которое подтверждается соответствующим экологическим разрешением (п. 2 ст. 354 ЭК РК).

Согласно п. 1 ст. 106 ЭК РК, экологическое разрешение представляет собой документ, который удостоверяет право индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на осуществление негативного воздействия на окружающую среду и определяющий экологические условия осуществления деятельности на объектах I и II категорий.

Лицам, осуществляющим деятельность на объектах III категории, экологическое разрешение не требуется (п. 7 ст. 106 ЭК РК). Документом, подтверждающим их право на захоронение отходов, является декларация о воздействии на окружающую среду, которую операторы объектов III категории представляют в местный исполнительный орган.

В соответствии со ст. 575 НК РК объектом обложения платы за захоронение отходов является фактический объем захороненных отходов в отчетном периоде, в том числе, установленный по результатам государственного экологического контроля.

Стоит отметить, что до 2021 г. НК РК содержал иные юридические понятия: в соответствии с п. 1 ст. 573 НК РК была предусмотрена «плата за эмиссию в окружающую среду», в соответствии со ст. 575 НК РК объектом обложения этой платой был фактический объем «размещенных отходов производства и потребления» [11].

Под понятием «размещение отходов», в соответствии с пп. 25, 27, 29 п. 1 ст. 1 старого Экологического кодекса РК от 9 января 2007 г., понималось хранение отходов с целью их последующего захоронения, уничтожения, а также утилизации [12].

Таким образом, платой за эмиссию облагались одинаково как хранение отходов, предназначенных для утилизации, так и хранение отходов, предназначенных для их последующего захоронения. Данный подход законодателя, уравнивающий утилизацию и захоронение, существенно снижал заинтересованность природопользователей в выборе утилизации и вложения инвестиций в перерабатывающий сектор производства, что негативно сказывалось на эффективности экологической политики страны в сфере обращения с отходами. Природопользователи предпочитали захоронять отходы, нежели осуществлять их утилизацию, которая требовала значительных материальных вложений при отсутствии ощутимых экономических выгод [13].

После принятия 2 января 2021 г. Закона Республики Казахстан № 402-VI «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) и Закон Республики Казахстан «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)» по вопросам экологии», слово «размещение» было заменено на «захоронение» [14]. Указанная законодательная новелла привела к корректировке подхода законодателя к определению объекта обложения в части исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения с ТБО. На сегодняшний день плата взимается исключительно в отношении отхо-

дов, которые были подвергнуты фактическому захоронению, то есть размещены на полигонах для их хранения без последующего изъятия.

Таким образом, новый подход законодателя создал определенный экономический стимул для утилизации отходов и для создания производств по их утилизации и переработке.

Сумма платы за негативное воздействие на окружающую среду исчисляется плательщиком исходя из фактических объемов захороненных отходов в окружающую среду и установленных ставок платы.

В п. 6 ст. 576 НК РК предусмотрены ставки платы за захоронение отходов производства и потребления, размер которых зависит от класса опасности (с I по V) отходов и которые рассчитываются в кратном размере к минимальному расчетному показателю (МРП).

Согласно п. 4 и п. 5 ст. 577 НК РК, сумма платы уплачивается в бюджет по месту нахождения источника (объекта) негативного воздействия на окружающую среду, указанному в разрешительном документе, за исключением передвижных источников загрязнения, и должна быть внесена плательщиком не позднее 25 числа второго месяца, следующего за отчетным кварталом. Также стоит отметить, что плательщики платы должны представлять в налоговые органы декларацию по месту нахождения объекта загрязнения.

Таким образом, согласно экологическому и налоговому законодательству Республики Казахстан, плата за негативное воздействие на окружающую среду в сфере обращения ТБО взимается за их захоронение на полигонах. Захоронение отходов является наименее предпочтительным и самым вредным методом обращения с ТБО, так как сопряжено с долгосрочными негативными последствиями для всей экосистемы планеты. В данном случае плата за захоронение отходов служит важным экономико-правовым механизмом, направленным на стимулирование природопользователей к снижению объемов отходов, а также к внедрению экологических подходов, обеспечивающих повторное использование отходов в производстве. Кроме того, установленная плата за захоронение отходов позволяет государству контролировать объемы отходов, подлежащих захоронению, обеспечивать прозрачность и учёт в сфере обращения с ТБО, а также принимать обоснованные решения в сфере регулирования отходов на национальном и региональном уровнях и стремиться к развитию «зеленой» экономики в государстве.

Соотношение платы за негативное воздействие на окружающую среду с административными штрафами и возмещением ущерба в сфере обращения с ТБО.

Одной из ключевых задач в рамках формирования комплексной системы экологического регулирования негативного воздействия на окружающую среду является анализ соотношения платы за негативное воздействие на окружающую среду с иными мерами юридической ответственности в сфере обращения ТБО, и, в частности, с такими, как административный штраф и возмещение экологического ущерба.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду в сфере ТБО представляет собой установленный законом платеж, который уплачивают природопользователи за захоронение отходов на полигонах. По своей правовой природе, плата за негативное воздействие на окружающую среду не является мерой ответственности в классическом юридическом смысле, так как не связана с правонарушением как таковым, а представляет собой плату за правомерное действие, законное воздействие на окружающую среду в пределах установленных нормативов, стимулирующую природопользователей к снижению объемов отходов, внедрению технологий переработки и раздельного сбора. Расчет платы осуществляется по утвержденным в Налоговом кодексе ставкам, применяемым к фактическому объему отходов, подлежащих захоронению на полигоне.

В отличие от платы за захоронение отходов, административные штрафы применяются при нарушении природопользователями требований, установленных в экологическом законодательстве. В Кодексе об административных правонарушениях Республики Казахстан (далее – КОАП РК) предусмотрены следующие виды административных правонарушений в сфере обращения ТБО: ст. 327-1 «Нарушение требований по представлению обязательных сведений, предусмотренных экологическим законодательством Республики Казахстан», ст. 328 «Нарушение нормативов допустимого антропогенного воздействия на окружающую среду», ст. 344 «Нарушение экологических требований по управлению отходами».

Таким образом, административный штраф налагается на природопользователей за следующие виды административных правонарушений: непредставление, представление неполных или несвоевременное представление обязательных сведений, предусмотренных экологическим законодательством; представление недостоверной декларации о воздействии на окружающую среду, недостоверность которой выражена превышением антропогенного воздействия на окружающую среду в сравнении с количеством накапливаемых и подлежащих захоронению отходов; нарушение лимитов захоронения отходов; нарушение запрета на захоронение отдельных видов отходов; складирование отходов в местах, не предназначенных для их накопления или захоронения; захоронение отходов без экологического разрешения или отходов, не заявленных в декларации о воздействии на окружающую среду [15].

Административная ответственность в сфере обращения ТБО наступает в случае установления факта административного правонарушения. При этом размер штрафа варьируется в зависимости от степени общественной опасности и наступивших негативных последствий.

Следует особо подчеркнуть, что плата за негативное воздействие на окружающую среду и административный штраф не исключают друг друга. Так, лицо, нарушившее экологические требования в сфере обращения ТБО, обязано как уплатить административный штраф, так и оплатить плату за захоронение отходов, если размещение отходов имело место.

Отдельное место в системе правового регулирования в сфере обращения ТБО занимает механизм возмещения экологических убытков, который направлен на восстановление окружающей среды и компенсацию ущерба, причиненного экологии и (или) государству экологическим правонарушением. Правовое регулирование данного механизма осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

В соответствии с п. 1 ст. 136 ЭК РК, лицо, действия или деятельность которого причинили экологический ущерб, обязано в полном объеме и за свой счет осуществить ремедиацию компонентов природной среды, которым причинен экологический ущерб. Также законодатель особо подчеркивает, что привлечение к административной или уголовной ответственности лица, причинившего экологический ущерб, не освобождает такое лицо от гражданско-правовой ответственности.

Таким образом, механизм возмещения материального ущерба является обязательным и направлен на восстановление экологического баланса, пострадавшего в результате хозяйственной деятельности.

В сфере ТБО это может быть связано, например, с незаконным размещением отходов за пределами полигона, нарушение условий эксплуатации полигона ТБО.

В отличие от платы за захоронение отходов и административного штрафа, которые являются мерами публично-правового характера, возмещение вреда носит гражданско-правовой (частно-правовой) характер и взыскивается в пользу государства или пострадавших лиц.

Таким образом, проведя анализ соотношения указанных мер, можно выделить их основные различия по целям, основаниям и последствиям применения. Плата за захоронение отходов — это установленный экологически и налоговым законодательством платеж за допустимое негативное воздействие на окружающую среду, административный штраф — это материальная санкция, предусмотренная в КоАП за нарушение экологических требований, а возмещение экологического ущерба — это гражданско-правовая мера ответственности, направленная на восстановление и компенсацию фактически причиненного вреда окружающей среде. Все вышеназванные правовые механизмы образуют комплексную систему воздействия на природопользователей в сфере обращения ТБО, обеспечивая не только наказание за правонарушения, но и экономическое стимулирование к экологически ответственному поведению природопользователей.

Стоит отметить, что каждая из приведенных мер не взаимоисключает друг друга, а налагается на природопользователя одновременно и наряду с другими, что, безусловно, влечёт большую финансовую нагрузку на субъектов, осуществляющих деятельность в сфере обращения ТБО. А свою очередь, это требует взвешенного подхода законодателя к использованию различных мер материального воздействия на природопользователя в своём правотворчестве и правоприменительной практике. Считается необходимым, чтобы применение административных штрафов, взыскание платы за негативное воздействие и возмещение экологического ущерба осуществлялись

с соблюдением принципа соразмерности, исключающего наложение двойного или даже тройного взыскания за одно и то же действие и обеспечивающего справедливость и эффективность экологического регулирования в сфере обращения с ТБО.

Для достижения устойчивого экологического баланса необходима не только строгая правоприменительная практика, но и развитие механизмов экономического поощрения – например, установление и использование налоговых льгот за «экологизацию» бизнеса, расширение «зеленых» стандартов и стимулирование раздельного сбора отходов. Только комплексный подход способен обеспечить реальное снижение негативного воздействия на окружающую среду и переход к модели циркулярной экономики в сфере обращения ТБО.

Заключение

Подводя итог проведенному исследованию, следует отметить, что государство в своих подходах к правовому регулированию отношений в сфере ТБО в большей степени отдает приоритет материальным способам воздействия на природопользователя, создавая у него стимулы к более рациональному использованию природных ресурсов и материальные антистимулы к загрязнению окружающей среды. В одних случаях государство стремится регламентировать случаи и основания правомерного природопользования в части производства, переработки, утилизации, захоронения ТБО с установлением за это разумных плат в пользу государства как собственника природных ресурсов. Учитывая возмездный характер такого рода природопользования, платы за негативное воздействие на окружающую среду трудно назвать платежами налогового характера. В указанной связи такие платежи в большей степени носят характер гражданско-правовых плат за использование принадлежащих государству на праве собственности природных ресурсов. Правомерность такого негативного воздействия на окружающую среду определяется установленными государством в законодательстве условными нормативами, превышение которых расценивается уже как противоправное поведение – административное или уголовное правонарушение. В свою очередь, за совершение правонарушений в сфере обращения ТБО для природопользователя наступает уже установленная в УК или КоАП уголовная или административная ответственность и соответствующие наказания, в том числе в виде имущественных лишений (штрафов или конфискации). Вместе с тем, привлечение к уголовной или административной ответственности за правонарушения в сфере обращения ТБО не освобождает правонарушителя от устранения самого нарушения, в том числе возмещения ущерба, причиненного совершенным правонарушением. А это тоже влечет за собой соответствующие материальные лишения для природопользователя.

Как следствие, непродуманное дублирующее использование государством в правотворчестве и правоприменении одних и тех же мер материального воздействия на природопользователя под видом разного рода плат, наказаний или возмещения ущерба, установленных в различных отраслях права, по сути, многократно увеличивает материальную нагрузку на природопользователя за одно и то же деяние несоразмерно его характеру.

В свою очередь, такого рода подходы государства к правовому регулированию плат, штрафов и возмещений за негативное воздействие на окружающую среду, с одной стороны, не достигает изначальной цели правового регулирования – рационального и эффективного природопользования, а с другой стороны, не соответствует принципам справедливости и соразмерности.

Полагаем, что государству необходимо кардинально изменить свои подходы к правовому регулированию природопользования, в том числе и в части правовой регламентации негативного воздействия на окружающую среду в сфере обращения ТБО, путем установления и всестороннего обеспечения главного принципа природопользования: безотходного использования природных ресурсов и максимально возможной утилизации отходов производства и потребления. С помощью всех возможных средств правового регулирования природопользования, включая способы материального воздействия, государство должно стремиться не столько пополнить казну платами, штрафами и компенсациями убытков от негативного воздействия на окружающую среду, сколько создать эффективный механизм восстановления окружающей среды и предотвращения причинения ей непоправимого ущерба и невозполнимых потерь природным ресурсам.

Данное исследование финансировано Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан. (Грант № AP23490668).

Т.С. Смагулова, LL.M., Каспий қоғамдық университетінің 1 курс докторанты (Алматы қ., Қазақстан Республикасы); Е. В.Порохов, Заң ғылымдарының докторы, қаржы және салық құқығы ҒЗИ директоры, Каспий қоғамдық университетінің «Әділет» ЖҚМ профессоры (Алматы қ., Қазақстан Республикасы); А.А. Нукушева, хат-хабар авторы, заң ғылымдарының кандидаты, профессор, Академик Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды университетінің азаматтық және еңбек құқығы кафедрасының профессоры (Қарағанды қ., Қазақстан Республикасы): Қоршаған ортаға теріс әсер еткені үшін төлем, айыппұлдар және тұрмыстық қатты қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы шығындарды өтеу: құқықтық сипаты және арақатынасының ерекшелігі.

Қоршаған ортаға антропогендік әсердің қарқынды өсу жағдайында қоршаған ортаны қорғау саласындағы қатынастарды құқықтық реттеудің мәселелері ерекше маңызға ие болуда. Қазіргі заманғы Қазақстан заңнамасы табиғатты пайдаланушылардың экологиялық жауапты мінез-құлқын ынталандыруға және қатты тұрмыстық қалдықтармен жұмыс істеу саласында қоршаған ортаға келтірілген зиянды өтеуге бағытталған экономикалық және әкімшілік механизмдердің кешенін қамтиды. Аталған зерттеу қоршаған ортаны қорғау саласындағы негізгі экономикалық-құқықтық механизмдердің бірі – қатты тұрмыстық қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы қоршаған ортаға теріс әсері үшін төлемнің құқықтық табиғатын талдауға арналған. Зерттеудің мақсаты – қатты тұрмыстық қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы қоршаған ортаға теріс әсері үшін төлемнің құқықтық табиғатын анықтау, оның салықтармен ұқсастықтары мен айырмашылықтарын айқындау, сондай-ақ оны әкімшілік айыппұлдар мен қатты тұрмыстық қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы экологиялық зиянды өтеу механизмдерімен салыстыру. Зерттеудің жаңалығы – табиғатты пайдаланушылардың экологиялық жауапты мінез-құлқын ынталандыруға және қатты тұрмыстық қалдықтармен жұмыс істеу саласында қоршаған ортаға келтірілген зиянды өтеуге бағытталған экономикалық-құқықтық механизмдердің кешенді құқықтық талдауы. Зерттеу қорытындысында авторлар мемлекет қатты тұрмыстық қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы қатынастарды құқықтық реттеуде табиғатты пайдаланушыларға материалдық әсер ету тәсілдеріне басымдық бере отырып, олардың табиғи ресурстарды тиімді пайдалануына ынталандыру тудыратындығына тоқталды. Дегенмен, заңнамалық және құқық қолдану тәжірибесінде бірдей материалдық әсер ету шараларының әртүрлі төлемдер, жазалар немесе зиянды өтеу түрлерімен қайталанып қолданылуы табиғатты пайдаланушыларға едәуір материалдық жүктеме туғызуда. Бұл жағдай авторларды табиғатты пайдалануды құқықтық реттеу тәсілдерін, оның ішінде қатты тұрмыстық қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы қоршаған ортаға теріс әсер ету мәселесін құқықтық регламентациялауды түбегейлі өзгерту қажеттілігі туралы қорытынды жасауға итермеледі.

Түйінді сөздер: қоршаған ортаға, қатты тұрмыстық қалдықтарға (ҚТҚ), қалдықтарды көмуге, қалдықтарды көму полигондарына, объектінің операторына, қалдықтардың иесіне, әкімшілік айыппұлға, залалды өтеуге, табиғи орта компоненттерін ремедиациялауға, экологиялық рұқсатқа теріс әсер еткені үшін төлем.

T.S. Smagulova, LL.M., 1st year doctoral student at Caspian University; (Almaty, Republic of Kazakhstan); E. V. Porokhov, Director of the Research Institute of Financial and Tax Law, Doctor of Law, Professor of the Higher School of Law “Adilet” at Caspian University (Almaty, Republic of Kazakhstan); A.A. Nukusheva, corresponding autor, Candidate of Law, Full Professor, Professor of the Department of Civil and Labor Law of the Karaganda University named after Academician E.A. Buketov (Karaganda, Republic of Kazakhstan): Payment for negative environmental impact, fines and compensation for losses in the field of solid waste management: the legal nature and specifics of the interconnection.

In conditions of active growth of anthropogenic impact on the environment, issues of legal regulation of relations in the field of environmental protection acquire special significance. Modern Kazakhstani legislation contains a comprehensive set of economic and administrative mechanisms aimed at stimu-

lating environmentally responsible behavior of natural resource users and compensating for the damage caused to the environment in the field of handling solid household waste. This study is devoted to the analysis of the legal nature of one of the key economic and legal mechanisms in the field of environmental protection, particularly in the sphere of solid household waste management – the fee for negative environmental impact. The purpose of this study is to determine the legal nature of the fee for negative environmental impact in the field of solid household waste management, to identify its common and distinctive features compared to taxes, as well as to establish its relationship with administrative fines and mechanisms for compensating environmental damage in the solid household waste sector. The novelty of the study lies in the comprehensive legal analysis of economic and legal mechanisms aimed at stimulating environmentally responsible behavior of natural resource users and compensating for the damage caused to the environment in the sphere of solid household waste management. Summarizing the conducted research, the authors concluded that the state, in its approaches to legal regulation of relations in the field of solid household waste management, largely prioritizes material methods of influence on natural resource users, thereby creating incentives for more rational use of natural resources. However, there is an uncoordinated duplicative use by the state in lawmaking and law enforcement of the same material impact measures on natural resource users under various forms of fees, penalties, or damage compensation, which creates a significant material burden on natural resource users. This situation led the authors to conclude on the necessity for a fundamental change in the legislator's approaches to legal regulation of natural resource use, including the legal regulation of negative environmental impact in the field of solid household waste management.

Keywords: payment for environmental damage, solid waste, waste disposal, landfills, facility operator, waste owner, administrative fine, environmental damage compensation, environmental remediation, environmental permit.

Список литературы:

1. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2024 г.). Резюме документа «Глобальные перспективы управления отходами на 2024 год: после эпохи отходов — превращаем мусор в ресурс. Найроби. URL: <https://www.unep.org/ru/resources/globalnyeperpektivy-upravleniya-otkhodami-na-2024-god> (28.02.2024).
2. United Nations Environment Programme (2024). Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource. Nairobi. URL: <https://www.unep.org/resources/global-waste-management-outlook-2024> (28.02.2024).
3. Спиридонов Д.В. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде отходами производства и потребления. Право и государство: теория и практика. 2021. № 12(204). С. 256-261.
4. Экологический Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI ЗРК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400>.
5. Брусницына С.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как мера экономико-правового механизма в области охраны окружающей среды. Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2019. Том 4, выпуск 3. С. 39-47.
6. Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120-VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2025 г.). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>.
7. Дмитришак О.М. магистерская диссертация. Совершенствование механизма взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации. 2019. URL: https://elib.utmn.ru/jspui/bitstream/ru-tsu/4587/1/DmitrishhakOM_2019.pdf (29.06.2019).
8. Чернявская Н.В., Клейман А.В. Экологические налоги в зарубежных странах: вопросы применения // Международный бухгалтерский учет. 2015. 30. С. 42-51.
9. Порохов Е.В. Налоговое право: учебник для вузов (академический курс). Алматы: Научно-исследовательский институт финансового и налогового права. 2023. С. 580-581
10. Марина Попова. Около 4,5 млн тонн коммунального мусора образуется в Казахстане ежегодно. inbusiness.kz. URL: <https://inbusiness.kz/ru/last/okolo-4-5-mln-tonn-kommunalnogo-musora-obrazuetsya-v-kazhastane-ezhegodno> (05.02.2024).

11. Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120-VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)». URL: https://ecogofond.kz/wp-content/uploads/2020/05/120_RU1_25_12_2017.pdf (19.05.2020).

12. Экологический Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212 (утратил силу). https://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212_.

13. Махметова Л. директор департамента экологического права ТОО «Юридическая фирма «GRATA». Обращение с отходами производства и потребления: законодательство РК, практика его применения и перспективы развития. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31480694&pos=5;-107#pos=5;-107 (19.04.2013).

14. Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 402-VI «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) и Закон Республики Казахстан «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)» по вопросам экологии». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37992947 (02.01.2021).

15. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.06.2025 г.). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>.

References:

1. Programma Organizacii Ob#edinennyh Nacij po okruzhajushhej srede (2024 g.). Rezjume dokumenta «Global'nye perspektivy upravleniya othodami na 2024 god: posle jepohi othodov — prevrashhaem musor v resurs. Najrobi. URL: <https://www.unep.org/ru/resources/globalnyeperspektivy-upravleniya-otkhodami-na-2024-god> (28.02.2024).

2. United Nations Environment Programme (2024). Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource. Nairobi. URL: <https://www.unep.org/resources/global-waste-management-outlook-2024> (28.02.2024).

3. Spiridonov D.V. Vozmeshhenie vreda, prichinennogo okruzhajushhej srede othodami proizvodstva i potreblenija. pravo i gosudarstvo: teorija i praktika. 2021. № 12(204). S. 256-261.

4. Jekologicheskij Kodeks Respubliki Kazahstan ot 2 janvarja 2021 goda № 400-VI ZRK. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400>.

5. Brusnicyna S. V. Plata za negativnoe vozdejstvie na okruzhajushhujuju sredu kak mera jekonomiko-pravovogo mehanizma v oblasti ohrany okruzhajushhej sredy. Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo. 2019. Tom 4, vypusk 3. S. 39-47.

6. Kodeks Respubliki Kazahstan ot 25 dekabrya 2017 goda № 120-VI «O nalogah i drugih objazatel'nyh platezhah v bjudzhet (Nalogovyj kodeks)» (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 01.01.2025 g.). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>.

7. Dmitrishhak O.M. masterskaja dissertacija. Sovershenstvovanie mehanizma vzimanija platy za negativnoe vozdejstvie na okruzhajushhujuju sredu v Rossijskoj Federacii. 2019. URL: https://elib.utmn.ru/jspui/bitstream/ru-tsu/4587/1/DmitrishhakOM_2019.pdf (29.06.2019).

8. Chernjavskaia N.V., Klejman A.V. Jekologicheskie nalogi v zarubezhnyh stranah: voprosy primenenija // Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet. 2015. 30. S. 42-51.

9. Porohov E.V. Nalogovoe pravo: uchebnik dlja vuzov (akademicheskij kurs). Almaty: Nauchno-issledovatel'skij institut finansovogo i nalogovogo prava. 2023. S. 580-581

10. Marina Popova. Okolo 4,5 mln tonn kommunal'nogo musora obrazuetsja v Kazahstane ezhegodno. inbusiness.kz. URL: <https://inbusiness.kz/ru/last/okolo-4-5-mln-tonn-kommunalnogo-musora-obrazuetsya-v-kazahstane-ezhegodno> (05.02.2024).

11. Kodeks Respubliki Kazahstan ot 25 dekabrya 2017 goda № 120-VI «O nalogah i drugih objazatel'nyh platezhah v bjudzhet (Nalogovyj kodeks)». URL: https://ecogofond.kz/wp-content/uploads/2020/05/120_RU1_25_12_2017.pdf (19.05.2020).

12. Jekologicheskij Kodeks Respubliki Kazahstan ot 9 janvarja 2007 goda № 212 (utratil silu). https://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212_.

13. Mahmetova L. direktor departamenta jekologicheskogo prava TOO «Juridicheskaja firma «GRATA». Obrashhenie s othodami proizvodstva i potreblenija: zakonodatel'stvo RK, praktika ego primenenija i perspektivy razvitija. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31480694&pos=5;-107#pos=5;-107 (19.04.2013).

14. Zakon Respubliki Kazahstan ot 2 janvarja 2021 goda № 402-VI «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Kodeks Respubliki Kazahstan «O nalogah i drugih objazatel'nyh platezhah v bjudzhet» (Nalogovyj kodeks) i Zakon Respubliki Kazahstan «O vvedenii v dejstvie Kodeksa Respubliki Kazahstan «O nalogah i drugih objazatel'nyh platezhah v bjudzhet» (Nalogovyj kodeks)» po voprosam jekologii». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37992947 (02.01.2021).

15. Kodeks Respubliki Kazahstan ob administrativnyh pravonarushenijah ot 5 ijulja 2014 goda № 235-V (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 10.06.2025 g.). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>.

Для цитирования и библиографии: Смагулова Т.С., Порохов Е.В., Нукушева А.А. Плата за негативное воздействие на окружающую среду, штрафы и возмещение убытков в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами: правовая природа и специфика соотношения // Право и государство. № 2(107), 2025. – С. 118-129. DOI: 10.51634/2307-5201_2025_2_118

Материал поступил в редакцию 23.03.2025



НОВЫЕ КНИГИ

Пьер Шассар. 12 теорий государства и общества. — М.: Тотенбург, 2024. — 204 с. Перевод с французского — А.М. Иванов.

Двенадцать очерков выдающегося французского философа Пьера Шассара (1926-2017) посвящены двенадцати разным теориям государства и общества, включая теории Маркса и Муссолини, причем все они подвергаются критическому анализу, ни одну из них П. Шассар не разделял и не пропагандировал. Наиболее сильные удары его критика наносит идеологии либерализма, в центре внимания которой — абстрактный индивид без рода, без племени, живущий одними материальными интересами, и которая представляет себе человечество столь же абстрактным, без рас и без народов.