



Александр Алибиевич Ялбулганов

профессор Государственного университета —
Высшей школы экономики,
доктор юридических наук

Регулирование отношений по взиманию платы за негативное воздействие на окружающую среду отличается неполнотой и бессистемностью, что порождает множество судебных споров. В комментируемых постановлениях ВАС РФ сформировал позицию, отчасти устраняющую неопределенность в вопросе об определении субъекта платы.

Субъекты платы за негативное воздействие на окружающую среду

Комментарий к постановлениям Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 8672/08¹ и от 17 марта 2009 г. № 14561/08²

Действующая система нормативно-правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду не устанавливает четкий перечень субъектов платы (далее — плательщики).

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды) содержится лишь косвен-

¹ См.: Вестник ВАС РФ. 2009. № 4. С. 355–358.

² См.: Вестник ВАС РФ. 2009. № 6. С. 318–322.

ное упоминание о плательщиках как о субъектах хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

Более точные пределы действия правового механизма платы за негативное воздействие по кругу лиц обозначены в Порядке определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия³ (далее — Порядок определения платы), указанный Порядок распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием.

В развитие данной нормы Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды⁴ устанавливают, что плата взимается с предприятий, учреждений, организаций и других юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, на которой они основаны, включая совместные предприятия с участием иностранных юридических лиц, а также включая граждан, которым предоставлено право ведения производственно-хозяйственной деятельности на территории Российской Федерации.

Следует отметить несогласованность, а в некоторых случаях противоречивость норм Закона об охране окружающей среды, устанавливающих субъектов платы за негативное воздействие, а также конкретизирующих данные нормы массива подзаконных актов с положениями иных законодательных актов, регулирующих отдельные виды платы за негативное воздействие.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» плата за выбросы вредных веществ в атмосферный воздух взимается с физических и юридических лиц, а в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах) плата за размещение отходов взимается с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Ни один из перечисленных актов не содержит нормы, устанавливающей четкий, непротиворечивый и единообразный перечень обязанных субъектов. Следует отметить, однако, что на уровне нормативного закрепления отчетной документации по плате за негативное воздействие проблема установления плательщиков может на первый взгляд выглядеть решенной. В частности, форма расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядок ее заполнения, утвержденные приказом Ростехнадзора от 5 апреля 2007 г. № 204, предусматривают возможность заполнения этой отчетной документации тремя категориями плательщиков: российской организацией, иностранной организацией и иностранным физическим лицом.

³ Утвержден постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632.

⁴ Утверждены Минприроды РФ 26 января 1993 г.

Несмотря на то, что такое видение обязанных субъектов по плате за негативное воздействие соответствует буквальному прочтению п. 1 Порядка определения платы, не вполне понятны причины и основания для дискриминации иностранных физических лиц, когда на них возлагаются обязанности по плате за негативное воздействие, притом что российских физических лиц, в том числе российских индивидуальных предпринимателей, которые в действительности могут принести существенный вред окружающей среде различными видами хозяйственной деятельности, от таких обязанностей освобождают.

Вопрос о субъектах платы за негативное воздействие не обошла вниманием и судебная практика. В определении от 10 декабря 2002 г. № 284-О Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что плательщиками признаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые осуществляют хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, со ссылкой на п. 4 ст. 15 Закона об охране окружающей среды, впоследствии утратившей силу на основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ⁵. Однако данный вывод был не только поддержан федеральными арбитражными судами округов⁶, но и стал тиражироваться в разъяснениях и методических рекомендациях Ростехнадзора.

В частности, в письме Ростехнадзора от 12 февраля 2007 г. № 04-09/169⁷ указывается, что согласно определению Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О обязанность по внесению платы распространяется на хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), оказывающих негативное воздействие. Таким образом, индивидуальные предприниматели, предметом деятельности которых является оказание услуг, торговля товарами и иные виды деятельности, негативно воздействующие на окружающую среду, должны исполнять обязанности плательщиков в полном объеме.

Кроме того, со ссылкой на указанное определение Конституционного Суда РФ в Методических рекомендациях по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду в части выбросов в атмосферный воздух, утвержденных приказом Ростехнадзора от 12 сентября 2007 г. № 626⁸, субъекты платы за негативное воздействие определяются следующим образом:

⁵ *Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

⁶ *См., напр.: постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 14 марта 2006 г. № Ф08-766/2006-333А по делу № А32-6800/2004-48/140; ФАС Северо-Западного округа от 30 июля 2007 г. по делу № А05-11344/2006-33, от 28 декабря 2007 г. по делу № А05-5798/2007.*

⁷ *Письмо Ростехнадзора от 12 февраля 2007 г. № 04-09/169 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // Нормативные акты для бухгалтера. 2007. № 9.*

⁸ *Приказ Ростехнадзора от 12 сентября 2007 г. № 626 «Об утверждении Методических рекомендаций по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду в части выбросов в атмосферный воздух. РД-19-02-2007» // Документы и комментарии. 2007. № 24.*

- 1) юридические лица, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;
- 2) индивидуальные предприниматели;
- 3) иностранные физические лица.

В связи с вышеуказанным нельзя не отметить тенденцию наделения Конституционного Суда РФ в отсутствие соответствующего нормативно-правового регулирования субъектов платы за негативное воздействие нормотворческой функцией по установлению плательщиков и, кроме того, чрезмерно расширительное толкование выводов Конституционного Суда РФ (несмотря на то что в определении Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О отсутствовало какое-либо упоминание об иностранных физических лицах в качестве плательщиков, такое положение нашло отражение в Методических рекомендациях Ростехнадзора).

Представляется, что простое перечисление плательщиков в п. 1 Порядка определения платы не может рассматриваться в качестве нормы, должным образом устанавливающей перечень субъектов платы за негативное воздействие. Логическое толкование данной нормы не позволяет безусловно исключить российских физических лиц из круга обязанных субъектов, поскольку ключевую смысловую нагрузку в ней несет привязка к объекту экологических платежей.

Таким образом, отсутствие единого, четкого и непротиворечивого перечня плательщиков экологических платежей приводит к возникновению ситуации правовой неопределенности, что не вполне согласуется с целями платы за негативное воздействие, а также общими принципами установления и взимания фискальных платежей.

Неопределенность существует и в вопросе о том, кого следует считать лицом, осуществляющим негативное воздействие на окружающую среду. Правовую позицию по этой проблеме сформировал ВАС РФ в комментируемых ниже постановлениях.

Постановление Президиума ВАС РФ от 9 декабря 2008 г. № 8672/08

Фабула дела. Открытое акционерное общество «Сафьян» осуществляет деятельность по переработке кожевенного сырья, производству готовой кожи и кожевенных полуфабрикатов, в результате которой образуются отходы производства различной степени опасности для окружающей среды.

Управление по технологическому и экологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Рязанской области (далее — Управление) разработало и утвердило для общества лимиты на размещение отходов от производственного процесса в соответствии с классом

опасности, а также определило плату за размещение отходов в пределах этих лимитов.

Невнесение обществом в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду (размещение отходов) за 2005 и 2006 гг. послужило основанием для предъявления Управлением в Арбитражный суд Рязанской области иска к обществу о взыскании платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Решением Арбитражного суда Рязанской области от 31 октября 2007 г. исковое требование управления удовлетворено. Апелляционной инстанцией указанное решение суда было оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Центрального округа постановлением от 14 мая 2008 г. названные судебные акты отменил, в иске отказал, указав, что размещение отходов производства и потребления осуществляло не общество, а специализированные организации, заключившие с обществом договоры на оказание услуг по размещению отходов и имеющие лицензии на осуществление такой деятельности, и сослался на произведенную обществом оплату по заключенным договорам, компенсирующую расходы по размещению отходов.

Проверив обоснованность изложенных сторонами доводов, Президиум ВАС РФ постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа отменил, судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставил без изменений.

При разрешении спорной ситуации Президиум ВАС РФ исходил из сложившейся практики оценки отношений платы за негативное воздействие на окружающую среду как специального фискального сбора. Основные свойства подобного платежа были установлены Конституционным Судом РФ в определении от 10 декабря 2002 г. № 284-О, в частности:

- публично-правовой характер платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- индивидуально-возмездный характер платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- взимание рассматриваемой платы является условием предоставления права на осуществление различных видов негативного воздействия на окружающую среду;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия.

В комментируемом постановлении Президиум ВАС РФ оправданно разграничивает два типа отношений, которые могут возникнуть в процессе размещения отходов.

Первые возникают между государством и природопользователем, деятельность которого непосредственно создает отходы. Они носят публично-правовой харак-

тер и основаны на обязанности природопользователя компенсировать наносимый им вред окружающей среде, в частности, путем внесения в бюджет платы за негативное воздействие.

Вторая группа отношений складывается между природопользователем и лицом, занимающимся утилизацией и размещением отходов. Эти отношения имеют частноправовой характер и влекут обязанность природопользователя осуществить оплату услуги по размещению отходов, возникшую в силу договорных обязательств.

При этом компенсационный характер платы как формы возмещения экономического ущерба от негативного воздействия реализуется не через предмет договорных отношений, а в рамках публично-правовых обязательств по внесению определенных денежных сумм в бюджет. Иначе говоря, возмещение ущерба окружающей среде производится посредством проводимых государством мероприятий по ее восстановлению, расходы на которые распределяются через бюджет.

Плата, предусмотренная договорами на оказание услуг по размещению отходов, носит гражданско-правовой характер и компенсирует исключительно расходы организаций, осуществлявших соответствующие услуги.

Разграничение этих отношений позволяет ясно представить себе позицию Президиума ВАС РФ. Суд исходил из того, что возникновение отношений второго типа не влечет изменений для отношений первого, так как не затрагивает их содержание. Природопользователь не может передать свою публично-правовую обязанность третьей стороне. Не вызывает перехода данной обязанности и передача объекта, являющегося результатом деятельности природопользователя и потенциально опасного для окружающей среды.

Из комментируемого постановления однозначно вытекает, что заключение природопользователем (производителем отходов) со специализированной организацией договора на вывоз и утилизацию отходов не может служить основанием для освобождения производителя отходов от обязанности вносить плату. Обосновывая эту позицию, Президиум ВАС РФ обращает внимание на связь вредного воздействия от размещения отходов с конкретным природопользователем.

Таким образом, постановлением Президиума ВАС РФ были конкретизированы плательщики платы за негативное воздействие на окружающую среду: это природопользователи, в отношении которых установлены нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, а также выдано разрешение на их размещение. Указанные параметры могут быть установлены только в отношении непосредственных производителей и собственников отходов. Наличие соответствующей лицензии и фактическое осуществление деятельности по размещению отходов не являются достаточным основанием для возникновения обязанности по внесению платы за негативное воздействие, т. е. автоматического перехода бремени ее уплаты от производителя — собственника отходов.

Постановление Президиума ВАС РФ от 17 марта 2009 г. № 14561/08

Фабула дела. Общество с ограниченной ответственностью «Росэкспорт ДВН» (далее — общество) обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Северо-Кавказского межрегионального управления по технологическому надзору Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — управление Ростехнадзора) от 7 декабря 2007 г. № 111-34/30.ЭК о привлечении его к административной ответственности, предусмотренной ст. 8.41 КоАП РФ.

Основанием для привлечения к административной ответственности послужило осуществление обществом в 2007 г. деятельности, в результате которой образуются отходы, относящиеся к I—III классам опасности и оказывающие при их размещении негативное воздействие на окружающую среду. Общество признано виновным в совершении административного правонарушения, выразившегося во невнесении платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Арбитражный суд Краснодарского края своим решением от 23 января 2008 г. отказал обществу в удовлетворении заявленного требования, ссылаясь на то, что общество в своей деятельности использует оргтехнику, оформляет документацию, в результате чего образуются бытовые и канцелярские отходы, от размещения которых происходит негативное воздействие на окружающую среду. Следовательно, общество обязано в установленном порядке вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. Поскольку общество не исполнило эту обязанность, управление Ростехнадзора обоснованно привлекло его к ответственности.

Проверив обоснованность доводов, изложенных сторонами, Президиум ВАС РФ оспариваемое решение Арбитражного суда Краснодарского края отменил, а заявленное обществом требование удовлетворил.

Президиум ВАС РФ, рассматривая вопрос об основании возникновения обязанности внесения платы за негативное воздействие, сформулировал правовую позицию. Суд пришел к выводу, что на субъектов, производящих только бытовые и канцелярские отходы в связи с использованием оргтехники и оформлением документации, не должно возлагаться бремя платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В данном случае Президиум ВАС РФ учитывал формальное соответствие результата деятельности организации определенному виду негативного воздействия, а не связь размещения отходов с их конкретным собственником. Таким образом, суд конкретизирует понятие «размещение отходов» по сравнению с легальной дефиницией, приведенной в ст. 1 Закона об отходах, где под размещением отходов понимается только их хранение (содержание отходов в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования) и захоронение (изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую природную среду).

Поскольку подобный процесс в деятельности лица судом выявлен не был, суд посчитал, что не возник объект платежа за негативное воздействие на окружающую среду.

Указанная правовая позиция представляется спорной. Считаем, что использование категории «размещение отходов производства и потребления» в ст. 16 Закона об охране окружающей среды имеет несколько иное значение по сравнению с аналогичным термином в Законе об отходах: в первом случае она характеризует объект платы за негативное воздействие на окружающую среду, возникновение которого влечет соответствующую обязанность. С учетом этого, по нашему мнению, для оценки возможности взимания платы за негативное воздействие, вызванное размещением бытовых (канцелярских) отходов, нужно исходить из сущности вредного воздействия. А именно оценить его степень, характер и выявить связи с конкретным природопользователем. На практике данные отходы могут достигать огромных размеров и объемов (тонны картона, оргтехники, старой офисной мебели и т. д.), в связи с чем освобождение организаций и иных лиц от внесения экологических платежей приводит к тому, что бремя по вывозу и утилизации такого рода отходов перекладываются на местные и региональные бюджеты без какой-либо компенсации со стороны «загрязнителей».