

М.А. Ермолина

ПЛАТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

М.А. Ermolina

PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL POLLUTION AND PROBLEMS OF ENFORCEMENT

В работе анализируются спорные позиции высших судебных органов по вопросу правомерности взимания платежей за загрязнение окружающей среды с отдельных групп природопользователей.

Ключевые слова: платность природопользования, плата за загрязнение окружающей среды, окружающая среда, негативное воздействие на окружающую среду, принципы охраны окружающей среды.

This article analyzes the law enforcement practice and the controversial position of higher judiciary on the issue of the legality of charging for pollution from separate groups of natural resources.

Key words: board for wildlife management, a board for environmental contamination, environment, negative influence on environment, principles of preservation of the environment.

В федеральном законодательстве закреплена обязанность предприятий-природопользователей по внесению платы за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды негативного воздействия. Международно-правовой принцип «загрязнитель платит», имплементированный в российское законодательство об охране окружающей среды, вроде бы сам по себе не нуждается в толковании [15]. Плата за загрязнение окружающей среды является важнейшим элементом экономического механизма рационального природопользования и принципом охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности [14]. Вместе с тем, как показывает правоприменительная практика, позиция судов по данному вопросу далеко не однозначна. Вопрос состоит в том: все ли предприятия, на которых образуются отходы производства и потребления, несут обязанность по внесению платежей за загрязнение окружающей среды?

В соответствии со статьей 58 Конституции Российской Федерации, «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»[3].

Негативное воздействие на окружающую среду является платным (пункт 1 статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 (с изменениями от 19.07.2011) [6].

Согласно статье 1 указанного закона, негативное воздействие на окружающую среду — это воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия осуществления которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. К видам же негативного воздействия на окружающую среду Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (пункт 2 статьи 16) относит:

- а) выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;
- б) сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- в) загрязнение недр, почв;
- г) размещение отходов производства и потребления;
- д) загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- е) иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

В статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ (с изменениями от 19.07.2011) «Об отходах производства и потребления» определено, что отходы производства и потребления — это остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства [5].

В соответствии со статьей 1 указанного закона под «размещением отходов» понимается хранение и захоронение отходов. Хранение отходов — это содержание отходов в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования; захоронение отходов — это изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду; объект размещения отходов — это специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов (полигон, шламохранилище, хвостохранилище, отвал горных пород и др.).

Согласно статье 12 данного закона, создание объектов размещения отходов осуществляется на основании разрешений, выданных федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 N 632 (с изменениями от 14.05.2009) «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» [7].

Положения вышеназванных норм федерального законодательства стали основой решений судов различных инстанций, однако каждый из органов правосудия придерживается собственной интерпретации существа вопроса относительно правовой природы и сущности института платы за природопользование.

Так, например, еще в 2004 г. Постановлением Федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.12.2004 N А56-2567/04 было подтверждено, что «наличие договора на размещение (вывоз) отходов не освобождает природопользователя от внесения платы за размещение отходов потребления, размер которой зависит от количества и качества (опасности) отхода данного вида, вывезенного за расчетный квартал» [13].

Подобное мнение нашло отражение и в позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 14.05.2009 N 8-П «По делу о проверке конституционности Положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда республики Татарстан»[8].

Конституционный суд признал незаконным освобождение конкретных организаций от внесения платы за загрязнение окружающей природной среды, поскольку это «нарушает конституционный порядок использования окружающей среды, основанный на том, что земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и предполагающий, что плата за негативное воздействие на окружающую среду является обязательной для всех природопользователей».

Вместе с тем позиция, изложенная в вынесенном позже Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.07. 2010 № 4433/10 диаметрально противоположна [12]. По мнению данного органа, обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду возлагается на физических и юридических лиц только в случае, если в результате их деятельности происходит такое воздействие на окружающую среду, которое подпадает под виды негативного воздействия, установленные Федеральным законом «Об охране окружающей среды». При этом ВАС РФ обратил внимание на то, что деятельность по размещению отходов носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах.

Однако появившееся немногим позднее Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.11.2010 N 78-Впр10-33 содержит вывод о том, хранение отходов не посредством их специализированного размещения в специально оборудованных местах все же не освобождает предприятие от предусмотренной законом обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду»[10].

Данное решение апеллирует к содержащему аналогичную позицию Определению Конституционного Суда Российской Федерации N 284-О от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»[11].

Верховный суд также указал, что «платежи за негативное воздействие на окружающую среду как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное на нее влияние в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия».

Казалось бы, с вопросом относительно правомерности взимания платежей все понятно, однако Верховный суд пошел еще дальше, сделав не вполне логичный вывод о том, что «невнесение платежей за негативное воздействие на окружающую среду, зачисление которых в силу статей 51, 57, 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации подлежит в бюджеты разных уровней, повлечет финансовую невозможность принятия со стороны государства мер, направленных на предотвращение вреда, причиняемого природной среде и здоровью человека в результате хозяйственной деятельности ответчика».

По логике высших судебных органов, плательщиками природоохранных платежей являются любые юридические лица, включая те же Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ и Высший арбитражный суд. Однако здесь опять же следует обратиться к федеральному законодательству.

Так, в силу статьи 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались. В связи с этим следует заметить, что осуществлявший в недавнее время соответствующие природоохранные функции Ростехнадзор в письме от 28.10.2008 N 14-07/6011 «О плате за размещение отходов производства и потребления» пояснил, что «лицом, размещающим отходы», является их собственник либо лицо, «осуществляющее их хранение и (или) захоронение в соответствии с договором о конечном размещении, заключенным с собственником отходов (договор, в соответствии с которым контрагент принимает на себя все обязанности по размещению отходов, расчету платы и ее внесению)»[9]. Вместе с тем наличие такого договора не освобождает предприятие от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, за исключением случаев, когда в договоре предусмотрен переход права собственности на отходы к такой специализированной организации либо когда заключенный договор является договором о конечном размещении отходов.

Очевидно, что и российский природопользователь еще не до конца осознал значимость природоохранных норм, которые, в конечном счете, выгодны как государству, так и ему самому. Так, Бюджетным кодексом РФ от 31.07.1998 (с изменениями от 30.11.2011) в статьях 51 и 57 установлены нормативы распределения платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в размере: 20 % – в федеральный бюджет, 40 % – в бюджеты субъектов Российской Федерации 40 % – в бюджеты муниципальных районов и городских округов; в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга – 80 % [1]. Федеральным законодательством предусмотрены методы экономического стимулирования предприятий, уменьшающих негативное воздействие на окружающую среду. Наконец, соблюдая экологические требования, предприятие повышает свою инвестиционную привлекательность, по крайней мере, для зарубежных компаний[4].

Несмотря на это, «стимулом», побуждающим предприятия вносить плату за окружающую среду, как и прежде, являются лишь возможные меры административного воздействия. В частности, статья 8.41 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (с изменениями от 06.12.2011)

предусматривает за «невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду» наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех до шести тысяч рублей; на юридических — от пятидесяти до ста тысяч рублей [2].

Однако большинство предприятий все же предпочитают уклоняться от внесения платежей за загрязнение окружающей среды.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (с изменениями от 30.11.2011) // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823. URL: <http://www.consultant.ru>
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (с изменениями от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2002. №1 (ч.1). Ст.1. URL: <http://www.consultant.ru>
3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с поправками от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // Российская газета 2009, 21 января.
4. *Нечитайло А.И.* Принципы функционирования экономического механизма управления рациональным природопользованием в хозяйственной деятельности предприятий // Ученые записки РГГМУ, 2006, №3, с.158-166.
5. «Об отходах производства и потребления»: федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (с изменениями от 19.07.2011) // СЗ РФ. 1998. №26. Ст.3009. URL: <http://www.consultant.ru>
6. «Об охране окружающей среды»: федеральный закон от 10.01.2002 (с изменениями от 19.07.2011) // СЗ РФ.2002.32.Ст.133. URL: <http://www.consultant.ru>
7. «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»: постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 N 632 (с изменениями от 14.05.2009) // Российская газета 1992, 16 сентября. URL: <http://www.consultant.ru>
8. «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда республики Татарстан»: постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 N 8-П «По делу о проверке конституционности Положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации» // Российская газета 2009, 27 мая. URL: <http://www.consultant.ru>
9. «О плате за размещение отходов производства и потребления»: письмо Ростехнадзора от 28.10.2008 N 14-07/6011 // URL:<http://www.consultant.ru>
10. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2010 N 78-Впр10-33. URL: <http://www.consultant.ru>
11. «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации N 284-О от 10.12.2002 № 284-О // Российская газета 2002, 25 декабря. URL: <http://www.consultant.ru>
12. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.07. 2010 № 4433/10. URL: <http://www.consultant.ru>
13. Постановление Федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.12.2004 N A56-2567/04. URL: <http://www.consultant.ru>
14. *Сердимова Н.Е.* Экономика природопользования: эколого-экономический аспект // Ученые записки РГГМУ, 2007, №4, с.149-165.
15. *Фирова И.П.* Современные аспекты концепции устойчивого развития // Ученые записки РГГМУ, 2005, №3, с.137-145.