

Аналитический обзор от 19 марта 2013 года. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 N 5-П "По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и 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 жалобой общества с ограниченной ответственностью "Тополь"

1. Оспариваемые положения законодательства
2. Существующие правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам, рассмотренным в Постановлении от 05.03.2013 N 5-П
3. Судебная практика по проблеме взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду
4. Правовая позиция Конституционного Суда РФ

В указанном Постановлении (далее - Постановление N 5-П) Конституционный Суд РФ рассмотрел конституционность ст. 16 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (далее - Закон об охране окружающей среды) и Постановления Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" (далее - Постановление N 632) в той части, в которой указанные правовые нормы определяют размер платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также устанавливают лиц, обязанных уплачивать эти суммы.

Следует заметить, что в данном Постановлении КС РФ большое внимание было уделено изменению судебной практики по вопросу о том, кто является субъектом, обязанным вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении деятельности по размещению отходов производства и потребления.

#### 1. Оспариваемые положения законодательства

В ст. 16 Закона об охране окружающей среды указано: негативное воздействие на окружающую среду является платным, а формы такой платы определяются Законом об охране окружающей среды и иными федеральными законами. Также в данной статье перечислены виды негативного воздействия на окружающую среду и установлено, что порядок исчисления и взимания платы за такое воздействие определяется Правительством РФ.

Оспариваемое заявителем Постановление N 632, в свою очередь, закрепляет порядок определения этой платы и ее предельные размеры.

Заявитель при обращении в КС РФ аргументировал свою позицию тем, что предусмотренный данными нормативными правовыми актами публично-правовой платеж в виде платы за размещение отходов производства и потребления не является законно установленным в смысле ст. 57 и ч. 3 ст. 75 Конституции РФ. При этом он указал на следующее:

- действующее законодательство не определяет адресатов обязанности по внесению в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- Постановление N 632 не является надлежащим нормативным правовым актом для установления основных элементов публично-правового платежа, в том числе его плательщиков;

- арбитражные суды неправомерно определяют адресатов обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Фактически спор о конституционности рассматриваемых норм законодательства связан с разрешением вопроса о том, какие хозяйствующие субъекты обязаны вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду - лица, в результате деятельности которых образуются отходы, или лица, которые осуществляют размещение отходов. Заявитель, занимающийся деятельностью по сбору, транспортировке и размещению отходов производства и потребления, указывал на то, что он не должен нести ответственности за создание отходов, появляющихся в результате деятельности других хозяйствующих субъектов.

#### 2. Существующие правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам, рассмотренным в Постановлении от 05.03.2013 N 5-П

В Определении КС РФ от 10.12.2002 N 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" (далее - Определение N 284-О) была

определена правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В Определении N 284-О указывалось, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду являются обязательными публично-правовыми платежами и относятся к компенсационным выплатам, взимаемым для возмещения экономического ущерба от такого воздействия лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых непосредственно оказывает негативное воздействие на экологическую обстановку.

В то же время КС РФ в Определении N 284-О обратил внимание на то, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду являются фискальным сбором, а не возмещением ущерба по нормам частного права. В связи с этим судья КС РФ Гаджиев Г.А. в особом мнении к данному Определению указал, что на эту плату также должен распространяться вытекающий из ч. 3 ст. 55 и ст. 57 Конституции РФ принцип, в соответствии с которым публичный фискальный платеж может считаться законно установленным лишь при условии, если все его существенные элементы определяются непосредственно законодателем.

Относительно необходимости законодательного закрепления всех элементов налоговых и неналоговых платежей позиция КС РФ менялась.

Так, в Постановлении КС РФ от 04.04.1996 N 9-П "По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы" было указано, что установить налог или сбор можно только законом и только путем прямого перечисления в законе существенных элементов налогового обязательства. Аналогичный вывод содержался также в Постановлении КС РФ от 11.11.1997 N 16-П "По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года "О Государственной границе Российской Федерации" в редакции от 19 июля 1997 года" и в Постановлении КС РФ от 18.02.1997 N 3-П "По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции".

Однако затем КС РФ высказал несколько иную позицию относительно неналоговых платежей. Так, в Постановлении КС РФ от 17.07.1998 N 22-П "По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от 14 октября 1996 года N 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы" было установлено, что закрепление обязанности взимания платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам постановлением Правительства РФ соответствует положениям Конституции РФ.

В п. 3 мотивировочной части Постановления N 5-П констатируется, что в отношении сборов (в отличие от налогов) законодатель вправе самостоятельно решать, какие именно элементы этого сбора должны быть закреплены в соответствующем законе, исходя из характера такого сбора.

Вопрос о том, какой субъект обязан вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, также неоднократно рассматривался КС РФ. Однако ранее орган конституционного правосудия указывал, что решение вопроса о правомерности возложения этой обязанности на определенного субъекта связано с установлением фактических обстоятельств конкретного дела и является прерогативой арбитражных судов (Определения от 15.07.2010 N 1097-О-О, от 15.07.2010 N 1088-О-О).

### 3. Судебная практика по проблеме взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду

До принятия Определения N 284-О в судебной практике отмечалось, что плата за негативное воздействие на окружающую среду обладает всеми признаками налога и не может быть установлена подзаконными актами (см. Решение ВС РФ от 28.03.2002 N ГКПИ2002-178). Впоследствии позиция судов общей юрисдикции по этому вопросу изменилась на противоположную (Решение ВС РФ от 12.02.2003 N ГКПИ03-49).

Однако особо важные изменения в судебной практике были отмечены при разрешении вопроса о том, какого субъекта хозяйственной деятельности следует считать обязанным вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. На это обратил внимание КС РФ в п. 3.3 мотивировочной части Постановления N 5-П.

Так, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 09.12.2008 N 8672/08 по делу N А54-3419/2007-С18 была выражена правовая позиция, согласно которой субъектом платы за размещение отходов является то лицо, в результате хозяйственной и иной деятельности которого образовались эти отходы. Заключение хозяйствующим субъектом договора на оказание услуг по размещению отходов, предусматривающего оплату этих услуг, а также их фактическая оплата не означает, что и бремя уплаты публично-правового обязательного платежа за негативное воздействие на окружающую среду автоматически переходит на специализированные организации, оказывающие услуги по размещению отходов.

Однако в Постановлении Президиума ВАС РФ от 17.03.2009 N 14561/08 по делу N A32-330/2008-13/3-3АЖ к разрешению рассматриваемого вопроса был выработан иной подход, согласно которому субъектом платы за негативное воздействие на окружающую среду является именно специализированная организация, в собственности (владении, пользовании) которой находятся предназначенные для размещения отходов объекты. Президиум ВАС РФ обосновал это тем, что деятельность по размещению отходов по смыслу Закона об охране окружающей среды носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах. Аналогичный вывод содержался также в Постановлениях Президиума ВАС РФ от 20.07.2010 N 4433/10 по делу N A12-16737/2009, от 12.07.2011 N 1752/11 по делу N A41-21807/10.

Следует отметить, что заявитель по делу, рассмотренному в Постановлении N 5-П, обратился в КС РФ после того, как Определением ВАС РФ от 28.02.2012 N ВАС-16062/11 по делу N A17-3477/2010 ему было отказано в передаче дела в Президиум ВАС РФ со ссылкой на сформировавшуюся правовую позицию по этому вопросу.

В целом можно констатировать, что к настоящему времени арбитражная судебная практика по этому вопросу приобрела единообразие. Суды при разрешении подобных споров придерживаются правовой позиции, изложенной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 17.03.2009 N 14561/08 по делу N A32-330/2008-13/3-3АЖ (см., к примеру, Постановления ФАС Центрального округа от 03.02.2010 по делу N A23-1764/09А-11-67, ФАС Восточно-Сибирского округа от 05.05.2010 по делу N A19-11853/09, ФАС Поволжского округа от 31.07.2012 по делу N A12-14057/2011).

В то же время в практике судов общей юрисдикции отмечается, что наличие договора на оказание услуг по размещению отходов не освобождает субъекта хозяйственной деятельности, в результате которой образовались эти отходы, 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, или когда заключенный договор является договором о конечном размещении отходов (Определение ВС РФ от 30.11.2010 N 78-Впр10-33).

#### 4. Правовая позиция Конституционного Суда РФ

КС РФ в п. 4.1 мотивировочной части Постановления N 5-П обращает внимание на чрезмерно резкое изменение арбитражной практики по вопросу о том, кто обязан вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. Такое изменение судебной практики самым серьезным образом затронуло интересы лиц, занимающихся специализированной деятельностью по размещению отходов производства и потребления. Указанные лица не могли предполагать, что толкование арбитражными судами положений законодательства о защите окружающей среды изменится таким образом, что бремя уплаты сбора за негативное воздействие на окружающую среду практически в полной мере ляжет только на такие организации, тогда как хозяйствующие субъекты, в результате деятельности которых образуются отходы, будут освобождаться от уплаты этого фискального платежа.

В Постановлении N 5-П указывается, что само по себе такое распределение обязанности по уплате сбора за негативное воздействие на окружающую среду не нарушает конституционных прав хозяйствующих субъектов, которые могли бы распределить расходы по уплате этого сбора в договорном порядке. Однако специализированные организации, занимающиеся размещением отходов производства и потребления, не могли предусмотреть столь кардинального изменения в толковании положений законодательства о защите окружающей среды. В результате они оказались не в состоянии возместить свои имущественные потери, вызванные уплатой указанного фискального сбора за своих контрагентов - хозяйствующих субъектов, в результате деятельности которых образовались размещаемые отходы.

Таким образом, столь резкое изменение судебной практики, по мнению КС РФ, не отвечает требованиям справедливости и соразмерности, поскольку препятствует специализированным организациям в реализации их прав на свободное осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и нарушает их право собственности (п. 4.1 мотивировочной части Постановления N 5-П).

Кроме того, применение пятикратного повышающего коэффициента при расчете размера платы за негативное воздействие на окружающую среду за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления не может стимулировать хозяйствующих субъектов придерживаться установленных пределов, поскольку указанный сбор уплачивает специализированная организация, а объем производимых отходов не зависит от ее деятельности, поскольку находится в пределах контроля ее контрагентов (п. 4.2 мотивировочной части Постановления N 5-П).

КС РФ в п. 1 резолютивной части Постановления N 5-П КС РФ указал на то, что положения ст. 16 Закона об охране окружающей среды не соответствуют Конституции РФ в той части, которая касается:

- взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду со специализированных организаций за размещение в 2009 г. отходов, образованных в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, поскольку стороны при заключении договоров на размещение отходов исходили из того, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду является обязанностью той организации, в результате хозяйственной и иной деятельности которой образовались отходы;

- применения пятикратного повышающего коэффициента за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления в отношении специализированной организации в случаях, когда размещаемые отходы образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций.

КС РФ в п. 2 резолютивной части Постановления N 5-П указал на необходимость внесения изменений в действующее законодательство таким образом, чтобы применение пятикратного повышающего коэффициента за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления оказывало на хозяйствующих субъектов стимулирующее воздействие для снижения негативного воздействия на окружающую среду. До внесения таких изменений пятикратный повышающий коэффициент не должен применяться к специализированным организациям, осуществляющим деятельность по размещению отходов, которые образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, если с ее стороны не было допущено злоупотреблений, связанных с определением соответствующих лимитов на размещение отходов.