УДК 347.999:349.6

ЯСТРЕБОВ А.Е.

Плата за размещение отходов производства и потребления: проблемы законодательства и судебной практики

В статье анализируется практика применения арбитражными судами законодательства по вопросам взимания платы за размещение отходов производства и потребления. Особое внимание уделяется правовым позициям Конституционного Суда РФ по данной проблематике и их значению для совершенствования правового регулирования в области обращения с отходами.

Ключевые слова: плата за размещение отходов, нормативы образования отходов, лимиты на размещение отходов, специализированная организация, Конституционный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ.

В последние годы одной из актуальных проблем судебной практики в области охраны окружающей среды стало взимание платы за размещение отходов производства и потребления. За последние несколько лет дважды изменялась позиция Высшего Арбитражного Суда РФ по этому вопросу. Совсем недавно, в марте 2013 г., к этой проблеме обратился Конституционный Суд РФ, его постановление № 5-П о проверке конституционности норм, регулирующих взимание платы, имеет серьезное значение для дальнейшего развития законодательства в области обращения с отходами. Анализ данного постановления и других судебных решений свидетельствует о несовершенстве правового механизма взимания платы за размещение отходов производства и потребления и необходимости совершенствования правового регулирования в этой сфере.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" одним из принципов охраны окружающей среды является платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде. Этот принцип конкретизирован в ст. 16 Закона, в соответствии с которой негативное воздействие на окружающую среду является платным. Одним из видов негативного воздействия на окружающую среду, за которое взимается плата, является размещение отходов производства и потребления.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 утвержден Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия[1], который согласно п. 1 распространяется на предприятия, учреждения, организации, осуществляющие любые виды деятельности, связанные с природопользованием, и предусматривает взимание платы за различные виды негативного воздействия на окружающую среду, в т.ч. размещение отходов производства и потребления.

В правоприменительной практике возник вопрос о том, кто является плательщиком платы за размещение отходов – хозяйствующие субъекты, в результате деятельности которых они образуются, или специализированные организации, осуществляющие деятельность по вывозу

и размещению отходов на специализированных полигонах. В течение ряда лет судебно-арбитражная практика исходила из того, что платить за размещение отходов производства и потребления должны предприятия, у которых образуются отходы. Эта позиция получила отражение в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 8672/02, который указал, что данные платежи уплачивают субъекты хозяйственной и иной деятельности, которым определены нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, а также выдано разрешение на размещение отходов.

Однако спустя несколько месяцев позиция ВАС РФ по вопросу о взимании платы за размещение отходов изменилась кардинальным образом. В Постановлении от 17 марта 2009 г. № 14561/09 Президиум ВАС РФ указал, что, исходя из положений Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", деятельность по размещению отходов носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах. Следовательно, платить за размещение отходов должны специализированные организации, осуществляющие деятельность по их хранению или захоронению в специально оборудованных сооружениях – объектах размещения отходов. Взимание платы за размещение отходов с других хозяйствующих субъектов является незаконным. Эту позицию Президиум ВАС РФ подтверждал еще дважды – в Постановлениях от 20 июля 2010 г. № 4433/10 и от 12 июля 2011 г. № 1752/11.

В результате вынесения этих прецедентных решений нижестоящие арбитражные суды в соответствии с правовой позицией ВАС РФ начали отказывать Росприроднадзору во взыскании платы за размещение отходов с природопользователей, в результате деятельности которых такие отходы образуются. Это привело к тому, что предприятия, которые раньше исправно платили за размещение отходов в федеральный бюджет, принялись взыскивать внесенные экологические платежи за последние три года. В свою очередь, Росприроднадзор начал в судебном порядке взыскивать соответствующие платежи со специализированных организаций, осуществляющих деятельность по размещению отходов, принимаемых от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В сложившейся ситуации, связанной с изменением судебной практики, эти организации оказались в крайне невыгодных условиях, поскольку не могли учесть относимые на их счет суммы платежей за размещение отходов и не закладывали финансовые средства в свои бизнес-планы при реализации проектов.

Одна из таких организаций – ООО "Тополь" – обратилась с жалобой в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности ст. 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и Постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632. Поводом для обращения послужило решение Арбитражного суда Ивановской области от 22 марта 2011 г., оставленное без изменения постановлениями судов апелляционной и кассационной инстанций. Этим решением было удовлетворено в полном объеме исковое требование управления Росприроднадзора по Ивановской области о взыскании с ООО "Тополь" платы за негативное воздействие на окружающую среду за 2009 г. в размере 63 402 616 руб. 69 коп.

Свое решение арбитражные суды мотивировали тем, что ООО "Тополь" на основе договоров принимало на себя обязательство по приемке от своих контрагентов и захоронению на принадлежащем ему временном полигоне твердых бытовых отходов и, следовательно, должно было перечислять в бюджет плату за размещение отходов как вид негативного воздействия на окружающую среду. При этом у ООО "Тополь" отсутствовал оформленный в установленном порядке документ об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, проекты которых общество как предприятие, осуществляющее размещение отходов, обязано было разработать. Поэтому плата за негативное воздействие на окружающую среду, взысканная с общества, была рассчитана с учетом пятикратного повышающего коэффициента, предусмотренного постановлением Правительства РФ № 632 для организаций, у которых отсутствуют разрешительные документы. Определением ВАС РФ от 28 февраля 2012 г. в

передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ для пересмотра указанных судебных актов в порядке надзора отказано[2].

ООО "Тополь" оспорило в Конституционном Суде РФ конституционность ст. 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и Постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632, полагая, что предусмотренный этими актами публично-правовой платеж в виде платы за размещение отходов производства и потребления не является законно установленным в смысле ст. 57 и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В обоснование своей позиции заявитель указал, что ст. 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" закрепляет обязанность по внесению в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду, но конкретно адресатов этой обязанности не определяет. В правоприменительной практике, включая практику арбитражных судов, в нарушение принципов правового государства и равенства граждан перед законом допускается возможность усмотрения при определении субъекта, на которого возлагается данная обязанность.

Кроме того, по мнению общества, поскольку твердые бытовые отходы, захоронение которых он осуществляет, появляются в результате деятельности других лиц, на него не может быть возложена обязанность вносить плату за оказываемое этими лицами негативное воздействие на окружающую среду. Действующее правовое регулирование, не позволяя при расчете тарифов за услуги предприятий, осуществляющих сбор, транспортировку и размещение отходов, учитывать суммы относимых на их счет платежей за негативное воздействие на окружающую среду, фактически ставит такие предприятия на грань банкротства.

Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом РФ в Определении от 10 декабря 2002 г. № 284-О[3] по смыслу ст. 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды", плата за негативное воздействие на окружающую среду представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия и взимается лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых реально связана с негативным воздействием на экологическую обстановку.

Конституционный Суд РФ, рассматривая жалобу ООО "Тополь", пришел к выводу, что применительно к такому виду негативного воздействия на окружающую среду, как размещение отходов производства и потребления, действующее законодательство не дает однозначного ответа на вопрос, что понимается под размещением отходов как объектом обложения платой за негативное воздействие на окружающую среду и, соответственно, кто является плательщиком данного публично-правового платежа – организация, в результате хозяйственной и иной деятельности которой образуются такие отходы, или непосредственно осуществляющая их размещение специализированная организация, действующая на основании соответствующей лицензии.

Так, Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления"[4], закрепляющий правовые основы обращения с отходами, предусматривает, что плата за их размещение взимается с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в соответствии с законодательством РФ (ст. 23), т.е. определяет круг плательщиков как один из элементов состава данного платежа только в общем виде. Имея в виду, что данный Федеральный закон под размещением отходов производства и потребления понимает их хранение и захоронение (ст. 1), а плата, как следует из ст. 23, устанавливается именно за размещение отходов, определить принадлежность обязанности по ее внесению непосредственно из содержания указанных понятий не представляется возможным.

Не отвечает ФЗ "Об отходах производства и потребления" на этот вопрос и в части, регулирующей нормирование в области обращения с отходами производства и потребления. Из утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 25 февраля 2010 года № 50 Порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение[5] также не следует ясно и определенно, распространяются ли

обязанности по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение на субъектов, которые занимаются размещением отходов, образовавшихся в результате хозяйственной и иной деятельности других лиц, в специально оборудованных местах или сооружениях (полигонах) по договорам на оказание услуг. Как свидетельствует практика арбитражных судов, в том числе судебные акты, вынесенные по делу ООО "Тополь", субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, считаются полностью освобожденными от обязанностей по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, если они не осуществляют виды деятельности, связанные с размещением отходов.

Следовательно, по смыслу приведенных нормативных положений обязанности, связанные с разработкой проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, возлагаемые на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются такие отходы, также не увязываются с обязанностью внесения платы за их размещение как вид негативного воздействия на окружающую среду.

Проанализировав существующую судебную практику по вопросам внесения платы за размещение отходов производства и потребления, Конституционный Суд РФ констатировал, что у арбитражных судов после вынесения Постановления Президиума ВАС РФ от 17 марта 2009 г. № 14561/08 сформировалась единая позиция о том, что платить за размещение отходов должны юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хранение и захоронение отходов на специализированных полигонах.

Согласно ст. 18 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья человека, уменьшения количества отходов применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, устанавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение (п.1); эти субъекты должны разрабатывать проекты образования отходов и лимитов на их размещение (п. 3).

Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 предусматриваются два вида базовых нормативов платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов – в пределах допустимых нормативов и за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия и в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов) (п. 2); при этом ставка платы за сверхлимитное загрязнение рассчитывается с применением пятикратного повышающего коэффициента (п. 5); в случае отсутствия у природопользователя разрешения на размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная (п. 6).

По мнению Конституционного Суда РФ, толкование законодательства в сфере обращения с отходами в правоприменительной практике арбитражных судов, возлагающее обязанность вносить плату за их размещение на специализированную организацию, позволяет использовать в отношении такой специализированной организации ставку с применением пятикратного повышающего коэффициента в качестве общего правила.

Это обусловлено тем, что в действующем правовом регулировании отсутствует необходимая определенность относительно того, должна ли специализированная организация, осуществляющая деятельность по размещению отходов производства и потребления, разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в случае оказания ею услуг по размещению отходов в специально оборудованных местах.

При этом Конституционный Суд РФ подчеркнул, что проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, разрабатываемые специализированной организацией, будут, скорее всего, касаться только отходов, образованных в результате ее собственной деятельности, поскольку разработка этой организацией проектов нормативов образования отходов

и лимитов на их размещение для своих контрагентов фактически невозможна, учитывая разнообразие и количество организаций, в результате хозяйственной деятельности которых образуются отходы используемых при этом технологий, производств и материалов.

В связи с тем, что с 2009 г. ответственность по внесению платы за размещение отходов считается возложенной на специализированную организацию, вся масса отходов, размещаемых по договору на принадлежащем ей объекте (за исключением отходов, образованных в результате деятельности самой специализированной организации), в правоприменительной практике, которая исходит из взаимообусловленности уплаты данного публично-правового платежа и нормирования размещения отходов, рассматривается как сверхлимитная. Тем самым, по мнению Конституционного Суда РФ, сводится на нет стимулирующее воздействие повышающего коэффициента за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления в отношении организаций, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, поскольку эти организации платой за размещение отходов не обременены.

Конституционный Суд РФ сделал вывод о том, что в условиях имеющей место неопределенности правового регулирования применение пятикратного повышающего коэффициента за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления в отношении специализированной организации, осуществляющей деятельность по размещению отходов, которые образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, в нарушение ст. 19 (ч. 1), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1), 42 и 58 Конституции Российской Федерации превращает данный публично-правовой платеж из компенсационного экологического платежа в инструмент чрезмерного ограничения права на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и права собственности.

В Постановлении от 5 марта 2013 г. № 5-П Конституционный Суд РФ признал положения ст. 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и постановление Правительства РФ “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1), 42 и 58, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования в силу своей неопределенности они позволяют применять пятикратный повышающий коэффициент 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[5].

При этом Конституционный Суд РФ указал на необходимость внесения изменений в действующее правовое регулирование с учетом правовых позиций КС РФ, выраженных в данном Постановлении, которые обеспечивали бы стимулирующую функцию пятикратного повышающего коэффициента за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления.

Впредь до внесения в правовое регулирование необходимых изменений пятикратный повышающий коэффициент при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду не должен применяться к специализированной организации, осуществляющей 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.

Это постановление в очередной раз показало особую правотворческую функцию Конституционного Суда РФ, его роль в развитии действующего законодательства. Выявив серьезные пробелы в правовом механизме взимания платы за размещение отходов производства и потребления, усугубляемые позицией правоприменительной практики, Конституционный Суд РФ не только признал не соответствующими Конституции РФ ряд правовых норм, но и указал направления совершенствования

правового регулирования данного института. При этом действие указанных правовых норм было фактически приостановлено Конституционным Судом РФ до внесения необходимых изменений в законодательство.

В ходе рассмотрения данного дела Конституционный Суд РФ, связанный необходимостью принимать решения только по предмету, указанному в обращении, не мог затронуть вопрос о том, насколько обоснована позиция Высшего Арбитражного Суда РФ, возложившего обязанность по внесению платы за размещение отходов на специализированную организацию, осуществляющую деятельность по их размещению.

По нашему мнению, взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду исключительно с организаций, осуществляющих вывоз отходов на полигон, не соответствует ключевому принципу международного права окружающей среды "загрязнитель платит", поскольку освобождает от платежей природопользователей, в результате деятельности которых образуются отходы производства и потребления. Это может привести к тому, что организации – производители отходов будут освобождены от платежей, значит, в отношении них принцип "загрязнитель платит" действовать не будет.

Данный подход противоречит и одному из основных принципов охраны окружающей среды, закрепленному в ст. 3 ФЗ "Об охране окружающей среды", – платности природопользования. Этот принцип также будет нарушен, если обязанность по внесению платы за размещение отходов будет возложена только на организации, осуществляющие непосредственное размещение отходов.

Кроме того, организации, в деятельности которых образуются отходы, не будут заинтересованы в снижении объема образуемых отходов, а следовательно, в сокращении негативного воздействия на окружающую среду. В отношении этих организаций не будет действовать механизм экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами, предусмотренный ст. 21 ФЗ "Об обращении с отходами производства и потребления".

Согласно последним официальным данным, в России ежегодно образуется около 3,5 млрд. тонн мусора, а общий объем захороненных отходов превышает отметку в 90 млрд. тонн, при этом наблюдается постоянный рост объемов отходов[7]. Вопросы загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления являются одной из наиболее актуальных экологических проблем современной России. К сожалению, существующее правовое регулирование и правоприменительная практика в области обращения с отходами, в частности по вопросу о взимании платы за их размещение, пока не способствуют решению этой проблемы.

---

[1] Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия. Постановление Правительства Рос. Федерации от 28 августа 1992 г. № 632: в ред. Постановления Правительства Рос. Федерации от 6 марта 2012 г. № 192 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 10. Ст. 726; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 11. Ст. 1309.

[2] См.: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2013 г. № 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" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11. Ст. 1164.

[3] Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 декабря 2002 г. № 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 Налогового кодекса Российской Федерации" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (ч. 2). Ст. 5290.

[4] Об отходах производства и потребления. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ: в ред. Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 128-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 28. Ст. 3009; 2012. № 31. Ст. 4317.

[5] О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Рос. Федерации от 25 февраля 2010 года № 50 // Бюллетень нормативных актов Рос. Федерации. 2010.

[6] Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2013 г. № 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" // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 11. Ст. 1164.

[7] См.: Денисова Н. В Кремле снова обсуждали мусор (электронный ресурс) // Экологическая организация "Беллона" (сайт). URL: http://www.bellona.ru/articles_2012/1356010962.52.