



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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»

город Санкт-Петербург

5 марта 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя ООО «Тополь» – адвоката Е.В.Сорокиной, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А.С.Саломаткина, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело 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».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба ООО «Тополь». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации – Е.Л.Поветкиной, от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – В.В.Ращевской, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» негативное воздействие на окружающую среду является платным; формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются данным Федеральным законом, иными федеральными законами (пункт 1); к видам негативного воздействия на окружающую среду относится, в частности, размещение

отходов производства и потребления (пункт 2); порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации (пункт 3); внесение платы, определенной пунктом 1 данной статьи, не освобождает субъекты хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде (пункт 4).

Во исполнение предписания пункта 3 данной статьи постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 632 утвержден Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, который распространяется на юридические лица и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности, связанные с природопользованием, предусматривает взимание платы за вредное воздействие на окружающую природную среду, в том числе за размещение отходов, и устанавливает общие правила ее исчисления.

1.1. Заявитель по настоящему делу ООО «Тополь» на основании лицензии, выданной Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляет на территории Ивановской области сбор, транспортировку и размещение на арендуемом земельном участке твердых бытовых отходов, принимаемых от сторонних организаций и индивидуальных предпринимателей в соответствии с заключенными с ними гражданско-правовыми договорами, а также отходов, образующихся в результате его собственной деятельности.

Решением Арбитражного суда Ивановской области от 22 марта 2011 года, оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 16 июня 2011 года и постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 5 сентября 2011 года, было удовлетворено в полном объеме исковое требование управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Ивановской области о взыскании с ООО «Тополь» платы за негативное воздействие на

окружающую среду за 2009 год в размере 63 402 616 руб. 69 коп. (как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, за размещение отходов, образовавшихся в результате его собственной деятельности, за тот же год ООО «Тополь» внесло в бюджет платеж в размере 3867 руб. 68 коп.). Свое решение арбитражные суды мотивировали тем, что ООО «Тополь», как свидетельствуют имеющиеся в материалах дела договоры, принимало на себя обязательство по приемке от своих контрагентов и захоронению на принадлежащем ему временном полигоне твердых бытовых отходов, что фактически означает переход к нему права собственности на эти отходы, а следовательно, и обязанности перечислять в бюджет плату за размещение отходов как вид негативного воздействия на окружающую среду; поскольку при этом отсутствует оформленный в установленном порядке документ об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, проекты которых ООО «Тополь» как малое предприятие, осуществляющее размещение отходов, обязано было разработать, плата за негативное воздействие на окружающую среду должна рассчитываться с учетом пятикратного повышающего коэффициента. Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 года, вынесенным по заявлению ООО «Тополь», в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра указанных судебных актов в порядке надзора отказано.

ООО «Тополь» оспаривает конституционность статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 632, поскольку полагает, что предусмотренный ими публично-правовой платеж в виде платы за размещение отходов производства и потребления не является законно установленным в смысле статей 57 и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В обоснование своей позиции заявитель указывает, что статья 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет

обязанность по внесению в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду, но адресатов этой обязанности не определяет; постановление же Правительства Российской Федерации не является надлежащим нормативным правовым актом для установления основных элементов публично-правового платежа, в том числе его плательщиков; тем самым в правоприменительной практике, включая практику арбитражных судов, в нарушение принципов правового государства и равенства граждан перед законом (статья 1, часть 1; статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) допускается возможность усмотрения при определении субъекта, на которого возлагается данная обязанность.

Кроме того, по мнению заявителя, 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 (тем более что некоторые его контрагенты сами вносили в бюджет соответствующие платежи); между тем действующее правовое регулирование, не позволяя при расчете тарифов за услуги предприятий, осуществляющих сбор, транспортировку и размещение отходов производства и потребления, учитывать суммы относимых на их счет платежей за негативное воздействие на окружающую среду, фактически ставит такие предприятия на грань банкротства; ликвидация же временных полигонов по захоронению отходов приведет, вопреки требованию статьи 58 Конституции Российской Федерации, к появлению многочисленных несанкционированных свалок, что в свою очередь повлечет ухудшение экологической ситуации в регионе и тем самым – нарушение права граждан на благоприятную окружающую среду.

1.2. Как следует из конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», объединение граждан вправе обратиться в Конституционный

Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемые законоположения были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и ими затрагиваются права и свободы человека и гражданина; постановление Правительства Российской Федерации может быть проверено Конституционным Судом Российской Федерации по жалобе объединения граждан в том случае, если оно принято во исполнение полномочия, возложенного на Правительство Российской Федерации федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и если именно на основании такого полномочия Правительство Российской Федерации непосредственно осуществило правовое регулирование соответствующих общественных отношений; признав наличие неопределенности в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых нормативных положений, Конституционный Суд Российской Федерации принимает дело к рассмотрению и выносит постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых нормативных положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также с учетом их места в системе правовых норм.

Исходя из этого статья 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на их основании определяются элементы обложения таким публично-правовым платежом, как плата за негативное воздействие на окружающую среду,

применительно к деятельности по размещению отходов производства и потребления, осуществляемой специализированной организацией в соответствии с гражданско-правовыми договорами, заключаемыми ею с организациями, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются такие отходы.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1).

Приведенное конституционное положение в единстве с провозглашенными в преамбуле Конституции Российской Федерации целью обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними определяют, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2009 года № 8-П, взаимообусловленность закрепленных Конституцией Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду (статья 42) и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58), выражая тем самым один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов.

Конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает и их ответственность за состояние экологии. Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной

экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, в свою очередь, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

Соответственно, правовые основы государственной политики в этой сфере – исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на конституционном уровне, – должны устанавливаться таким образом, чтобы при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Вместе с тем, поскольку природопользование объективно влечет причинение экологического вреда, федеральный законодатель при осуществлении правового регулирования в области экологического развития (статья 71, пункт «е», Конституции Российской Федерации) наделен достаточно широкой дискрецией, что обусловлено необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3. Федеральный закон «Об охране окружающей среды», регулирующий отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды (преамбула), в числе принципов, на основе которых должна осуществляться деятельность органов публичной власти, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, называет платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде (статья 3) и, соответственно, предусматривает в качестве

одного из методов экономического регулирования в этой области установление платы за негативное воздействие на окружающую среду (статьи 14 и 16).

Анализируя правовую природу так называемых экологических платежей, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам: конституционно-правовую основу этих платежей составляет прежде всего статья 58 Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со статьей 57 Конституции Российской Федерации, поскольку их установление имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности; как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, эти платежи являются обязательными публично-правовыми платежами за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия; они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором; соответственно, Правительство Российской Федерации, как следует из статей 57, 71 (пункт «з»), 75 (часть 3) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 114 и 115, вправе участвовать в регулировании таких обязательных публично-правовых платежей, если эти платежи допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего на Правительство Российской Федерации определение в своих нормативных правовых актах порядка их исчисления (Определение от 10 декабря 2002 года № 284-О, постановления от 28 февраля 2006 года № 2-П и от 14 мая 2009 года № 8-П).

При этом принципиально важным является соблюдение требования определенности соответствующего правового регулирования, заключающейся в конкретности, ясности и недвусмысленности нормативных установлений, которое, будучи одним из принципов правового государства, каковым является Российская Федерация (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), призвано обеспечить лицу, на которое законом возлагается та или иная обязанность, реальную возможность предвидеть в разумных пределах последствия своего поведения в конкретных обстоятельствах. В отношении правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду требование определенности, хотя оно и неравнозначно такому же требованию в отношении регулирования законно установленного налога (статья 57 Конституции Российской Федерации), также исключает абстрактные формулировки, не позволяющие должным образом учитывать особенности объекта обложения – того или иного вида негативного воздействия на окружающую среду и соответствующей облагаемой базы и определять плательщиков данного публично-правового платежа, которые должны четко осознавать, что обязанность по его уплате возлагается именно на них как на субъекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

3.1. Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 10 декабря 2002 года № 284-О, по смыслу статьи 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.

Между тем применительно к такому виду негативного воздействия на окружающую среду, как размещение отходов производства и потребления, действующее нормативно-правовое регулирование 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, либо непосредственно осуществляющая их размещение специализированная организация, действующая на основании соответствующей лицензии.

Так, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» указывает на субъекты хозяйственной и иной деятельности как на лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, в том числе за размещение отходов, а принятый во исполнение предписания пункта 3 его статьи 16 Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 632) распространяется, как следует из его пункта 1, на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием.

Закрепляющий правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предусматривает, что плата за размещение отходов взимается с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 23), т.е. определяет круг плательщиков как один из элементов состава данного платежа только в общем виде, поскольку статус юридического лица или статус индивидуального предпринимателя имеют как субъекты, хозяйственная и иная деятельность которых сопряжена с образованием отходов, так и субъекты, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в виде оказания услуг по размещению

отходов производства и потребления. Имея в виду, что данный Федеральный закон размещением отходов производства и потребления называет их хранение, т.е. содержание в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования, и захоронение, т.е. изоляцию не подлежащих дальнейшему использованию отходов в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду (статья 1), а плата, как следует из его статьи 23, устанавливается именно за размещение отходов, определить принадлежность обязанности по ее внесению непосредственно из содержания указанных понятий также не представляется возможным.

Не отвечает Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» на этот вопрос и в части, регулирующей нормирование в области обращения с отходами производства и потребления: в соответствии с его статьей 18 нормативы образования отходов и лимиты на их размещение устанавливаются применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы (пункт 1); проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение разрабатываются индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства); субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов в уведомительном порядке (пункт 3).

Из утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25 февраля 2010 года № 50 Порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их

размещение, согласно пункту 2 которого лимитами на размещение отходов для субъектов малого и среднего предпринимательства являются количества отходов, фактически направленные на размещение в соответствии с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов (за исключением статистической отчетности), также не следует ясно и определенно, распространяются ли обязанности по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение на те субъекты малого и среднего предпринимательства, 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 со сбором, накоплением, использованием, обезвреживанием, транспортировкой и 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 юридические лица, 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.

Что касается правового регулирования в области тарифообразования, то, в частности, применительно к деятельности организаций коммунального комплекса, осуществляющих в том числе эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, ни

Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», предусматривающий полное возмещение указанным организациям затрат, связанных с реализацией их производственных и инвестиционных программ, за счет средств, поступающих от реализации товаров (оказания услуг) данной организации по установленным для них тарифам, ни Методические указания по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса (утверждены приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 47), согласно которым формирование финансовых потребностей для целей регулирования тарифов и надбавок осуществляется исходя из величины прогнозируемого организацией коммунального комплекса объема производства товаров и (или) оказываемых услуг, не содержат прямого указания на обязанность организации коммунального комплекса вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, притом что препятствий для учета в соответствующих тарифах расходов, связанных с внесением этой платы, нет.

3.2. Несмотря на то что установление формальной принадлежности обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду – имея в виду публично-правовую природу данного платежа – должно осуществляться путем нормативно-правового регулирования, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти не исключают решения этого вопроса в рамках договорных отношений.

Так, в письме Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 17 января 1997 года № 14-07/32 «О взимании платы за размещение отходов» разъяснено, что организации, осуществляющие сбор и транспортировку твердых бытовых отходов, не являются природопользователями, но они могут принять на себя экономическую ответственность по внесению платежей за размещение отходов за счет средств, получаемых от организаций, в результате

деятельности которых образовались отходы; в этом случае, если плата за размещение отходов не включена в тарифы, перечислить ее в бюджет (в 1997 году – в экологический фонд) должна непосредственно организация, осуществляющая сбор и транспортировку таких отходов; если же данная организация не приняла на себя экономическую ответственность по внесению платежей за размещение отходов, то перечислить их обязана организация, у которой отходы образовались. При этом лицом, размещающим отходы, согласно письму Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28 октября 2008 года № 14-07/6011 «О плате за размещение отходов производства и потребления», является их собственник или 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).

При этом с экономической точки зрения не имеет принципиального значения, на какую из сторон в гражданско-правовом договоре, определяющем отношения, в том числе финансовые, по поводу размещения отходов, будет возложена обязанность по внесению в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду – организацию, в результате хозяйственной и иной деятельности которой образуются такие отходы, либо непосредственно осуществляющую их размещение специализированную организацию, поскольку в любом случае указанные организации, исходя в том числе из вида заключенного между ними договора (предполагающего отчуждение отходов и, соответственно, переход права собственности на них или предусматривающего оказание услуг по размещению отходов), могут – с тем чтобы не действовать себе в убыток – учесть данный публично-правовой платеж в стоимости размещения отходов.

3.3. Вытекающее из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства требование

определенности правового регулирования предполагает, что механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений. Однако не исключаются случаи, когда необходимая степень определенности правового регулирования может быть достигнута путем выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в том числе с помощью даваемых Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации разъяснений по вопросам судебной практики (статьи 126 и 127 Конституции Российской Федерации), целью которых является устранение неопределенности нормы применительно к конкретной сфере общественных отношений.

Отсутствие единого подхода к решению вопроса, какая из сторон правоотношения по поводу размещения отходов производства и потребления осуществляет функцию плательщика публично-правового платежа за негативное воздействие на окружающую среду, породило достаточно противоречивую практику административного и судебного истолкования, в основном склонявшуюся к возложению соответствующей обязанности на тех индивидуальных предпринимателей и юридические лица, чья хозяйственная или иная деятельность и привела к образованию этих отходов. В таких условиях даже при наличии нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, допускающих возможность определения в договоре в качестве субъекта платы за негативное воздействие на окружающую среду специализированной организации, осуществляющей размещение отходов, и возможность учета этой платы в стоимости предоставляемых ею услуг, обязанность по внесению в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду возлагалась преимущественно на организацию – «производителя» отходов, а следовательно, в тариф (т.е. в размер гражданско-правового платежа за размещение отходов) соответствующая сумма не включалась. Именно такая позиция отражена в постановлении Президиума

Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 года № 8672/08, согласно которому субъектом платы за размещение отходов является индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, в результате хозяйственной и иной деятельности которого образовались эти отходы, оказание же ему услуг по размещению отходов специализированной организацией на основании гражданско-правового договора не означает автоматического перехода на нее бремени уплаты данного публично-правового платежа.

Иное направление практике арбитражных судов придало постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 марта 2009 года № 14561/08, в основе которого лежит вывод о том, что деятельность по размещению отходов носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах, а потому субъектом платы за негативное воздействие на окружающую среду является именно юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, в собственности (владении, пользовании) которого находятся предназначенные для размещения отходов объекты.

Таким образом, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, дав истолкование примененных в конкретном деле нормативных положений, регулирующих отношения в сфере обращения с отходами производства и потребления, осуществил интерпретацию действующего законодательства, в результате которой ряд организаций-природопользователей, хозяйственная и иная деятельность которых сопряжена с образованием отходов, фактически оказались исключенными из числа плательщиков публично-правового платежа за негативное воздействие на окружающую среду. По имеющимся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации данным, с принятием постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 марта 2009 года № 14561/08 практику арбитражных судов по этому вопросу можно считать сложившейся и устойчивой. При этом суды общей юрисдикции по-прежнему

придерживаются позиции, согласно которой, в частности, хранение отходов не посредством их специализированного размещения в специально оборудованных местах не освобождает предприятие от предусмотренной законом обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду (определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 78-ВПП10-33).

4. Поскольку установление платы за негативное воздействие на окружающую среду определенным образом ограничивает право каждого на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации), гарантированное в том числе лицам, которые осуществляют хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, принцип равенства перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) применительно к указанным лицам означает равный подход при возложении на них бремени общественных расходов, несение которого не должно сопровождаться взиманием непропорционально высоких и, следовательно, уменьшающих пространство их экономической свободы публично-правовых платежей (статья 8, часть 1; статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации).

4.1. В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 24 мая 2001 года № 8-П, изменение законодателем ранее установленных правил, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, которых оно затрагивает, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости предоставление гражданам возможности, в частности посредством

временного регулирования, в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям. Соблюдение данного принципа – при отсутствии должной нормативной определенности правового регулирования – имеет существенное значение и для обеспечения единства правоприменительной практики в рамках установленной статьями 126 и 127 Конституции Российской Федерации компетенции Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Между тем постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 марта 2009 года № 14561/08 не отвечает на вопрос, подлежит ли выраженная в нем правовая позиция применению к отношениям, возникшим до его официального обнародования (постановление было размещено на сайте Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 24 сентября 2009 года), притом что согласно пункту 61.9 Регламента арбитражных судов Российской Федерации (в редакции постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 июля 2009 года № 62) арбитражным судам следует иметь в виду, что со дня размещения постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в полном объеме на сайте Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации практика применения законодательства, на положениях которого основано данное постановление, для них считается определенной.

При таких обстоятельствах – даже принимая во внимание, что осуществление предпринимательской деятельности (имея в виду ее рисковый характер) с необходимостью предполагает определенную осмотрительность, – специализированная организация, оказывающая услуги по размещению отходов производства и потребления, при формировании своей договорной политики на 2009 год не могла предвидеть, что на нее будет возложена обязанность по внесению платы за размещение отходов, и предусмотреть в договоре с организацией, в результате хозяйственной и иной деятельности

которой образуются отходы и на которую в любом случае должно ложиться экономическое бремя несения связанных с негативным воздействием на окружающую среду расходов, условие об учете данного платежа в структуре стоимости оказываемых услуг. Отсутствие же в договоре такого условия позволяет указанной организации, которая ранее сама вносила в бюджет плату за негативное воздействие на окружающую среду, не перечислять соответствующие суммы другой стороне – специализированной организации, осуществляющей размещение отходов.

Следовательно, взимание со специализированной организации, осуществляющей деятельность по размещению отходов производства и потребления, платы за размещение в 2009 году отходов, образовавшихся в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, – притом что сама специализированная организация не имеет возможности компенсировать уже понесенные расходы в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду – не отвечает требованиям справедливости и соразмерности, препятствует такой организации в реализации права на свободное осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации) и нарушает ее право собственности, гарантированное статьей 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Соответственно, не могут рассматриваться как согласующиеся с конституционной обязанностью сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имевшие место в правоприменительной практике требования организаций, хозяйственная и иная деятельность которых привела к образованию отходов, о возврате внесенной ими в бюджет за последние три года платы за негативное воздействие на окружающую среду.

4.2. Согласно статье 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 (пункт 1); лимиты на размещение отходов устанавливаются в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией (пункт 2).

Порядком определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия предусматриваются два вида базовых нормативов платы – за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов и за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов) (пункт 2); при этом ставка платы за сверхлимитное загрязнение рассчитывается с применением пятикратного повышающего коэффициента (пункт 5); в случае отсутствия у природопользователя разрешения на размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывается как сверхлимитная (пункт 6); платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за их превышение – за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя (пункт 7).

В правовом регулировании сферы обращения с отходами в его истолковании правоприменительной практикой, возлагающей обязанность вносить данный публично-правовой платеж на специализированную организацию, осуществляющую на принадлежащем ей объекте размещение отходов, образованных в результате хозяйственной и иной деятельности другой организации, приведенные нормативные положения, на основании

которых определяется облагаемая база платы за негативное воздействие на окружающую среду, позволяют 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 на основании лицензии деятельность по размещению отходов производства и потребления, разрабатывать проекты образования нормативов отходов и лимитов на их размещение в случаях оказания ею услуг по размещению отходов в специально оборудованных местах, которые должны отвечать обусловленным их назначением особым требованиям. Из статьи 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», устанавливающей эти требования, касающиеся создания объектов размещения отходов, определения места их строительства и размера земельного участка для захоронения отходов исходя из расчетных сроков его эксплуатации, следует, что количество таких объектов не может не быть ограничено, а потому жесткое увязывание возможности размещения отходов на объекте с соблюдением лимитов, установленных применительно к организациям, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, влекло бы риск незаконного размещения отходов и, соответственно, ухудшение состояния окружающей среды.

Вместе с тем – при отсутствии четкой нормативной фиксации принадлежности обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду – проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, разрабатываемые специализированной организацией и представляемые ею в государственные органы в установленном порядке, будут, скорее всего, касаться только отходов, образованных в результате ее собственной деятельности, притом что разработка ею проектов нормативов образования отходов и лимитов на их

размещение для своих контрагентов фактически невозможна, учитывая разнообразие и количество организаций, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, влекущую образование отходов, используемых при этом технологий, производств и материалов. Поскольку же с 2009 года 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 существу, 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 и которые в существующей системе распределения публично-правовых обязанностей, связанных с размещением отходов, платой за размещение отходов не обременены.

Таким образом, в условиях имеющей место неопределенности правового регулирования применение пятикратного повышающего коэффициента за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления при установлении облагаемой базы платы за негативное воздействие на окружающую среду в отношении специализированной организации, осуществляющей деятельность по размещению отходов, которые образовались в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, в нарушение статей 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (часть 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.

Соответственно, исходя из требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит внести в действующее правовое регулирование обусловленные конституционным предназначением платы за негативное воздействие на окружающую среду изменения, которые в единстве с положениями законодательства о лицензировании, нормировании и тарифном регулировании в области охраны окружающей среды 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.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения 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», на основании которых в системе действующего правового регулирования определяются элементы обложения публично-правовым платежом в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду применительно к деятельности по размещению отходов производства и потребления, осуществляемой специализированными организациями:

не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 34 (часть 1) и 35 (часть 1), в той мере, в какой – по смыслу, придаваемому этим нормативным положениям в системе действующего правового регулирования сложившейся правоприменительной практикой, – они допускают взимание данного публично-правового платежа со специализированных организаций за размещение в 2009 году отходов, образованных в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, на основании гражданско-правовых договоров, заключая которые стороны 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;

не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (часть 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.

2. Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит, руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, внести в действующее правовое регулирование изменения, которые – исходя из

конституционного предназначения платы за негативное воздействие на окружающую среду – в единстве с положениями законодательства о лицензировании, нормировании и тарифном регулировании в области охраны окружающей среды 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.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении общества с ограниченной ответственностью «Тополь» и основанные на статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в той мере, в какой они признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 5-П



Конституционный Суд
Российской Федерации