

Законно ли взимание платы за загрязнение окружающей природной среды?

Е. Овчарова, юрист юридической компании «Пепеляев, Гольцблат и Партнеры», кандидат юридических наук

Верховный Суд Российской Федерации продолжает занимать независимую и беспристрастную позицию по вопросу о незаконности налоговых платежей, установленных органами исполнительной власти. Благодаря решению Верховного Суда РФ (ВС РФ) практически все перерабатывающие предприятия с 4 июня 2002 г. перестали вносить плату за загрязнение окружающей природной среды. Мало того, они получили возможность вернуть излишне уплаченные платежи. Кардинально изменить данное решение не смог даже Конституционный Суд, попытавшийся встать на защиту бюджета. После повторного рассмотрения дела по «грязи» Верховным Судом РФ 12 февраля 2003 г. и Кассационной коллегией Верховного Суда РФ 15 мая 2003 г. первоначальное решение о незаконности платежа за загрязнение окружающей среды было оставлено в силе. Саму же плату следует вносить лишь с 22 июля 2003 г., а не с 29 июня 2003 г., как того требует МНС.

28 марта 2002 г. ВС РФ отменил плату за загрязнение окружающей природной среды, установленную постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632, а 4 июня 2002 г. кассационная инстанция ВС РФ оставила это решение в силе.

Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» с последующими изменениями и дополнениями (далее — Постановление Правительства РФ № 632). Этим постановлением утвержден Порядок определения платы и ее

предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, который был введен в действие с 1 января 1993 г. (далее — Порядок определения платы за загрязнение и ее предельных размеров). Полномочие по установлению Порядка определения и предельных размеров платы за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов и другие виды вредного воздействия (далее — плата за загрязнение окружающей среды) было возложено на Правительство в соответствии со ст. 6 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды», который вступил в силу 3 марта 1992 г. и утратил силу с 12 января 2002 г.

С 12 января 2002 г. вступил в силу Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в п. 3 ст. 16 которого предусмотрено, что порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством РФ.

Решением Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. № ГКПИ2002-178, оставленным без изменения определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 4 июля 2002 г. № КА02-232, плата за загрязнение окружающей среды была признана налоговым платежом, а постановление Правительства РФ № 632 было признано незаконным как возлагающее обязанность по уплате налога, не установленного федеральным законом.

Согласно ст. 57 Конституции РФ, каждый обязан платить только законно установленные на-

логи и сборы. В п. 1 ст. 17 НК РФ законно установленным считается налог, взимаемый в федеральный бюджет, только в том случае, когда федеральным законом определены налогоплательщики; объект налогообложения; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; порядок исчисления налога; порядок и сроки уплаты налога. Доказать в суде незаконность платежа за загрязнение окружающей природной среды удалось после признания в этом платеже налоговой природы. Во первых, плата за загрязнение окружающей природной среды содержится в разделе налоговых доходов бюджета и по Закону «О бюджетной классификации Российской Федерации». Кроме того, этот платеж содержится в перечне федеральных налогов и сборов, определенных Законом «О федеральном бюджете на 2002 г.». Также с 2002 г. плата за загрязнение окружающей природной среды зачисляется только в федеральный и региональные бюджеты, так как система экологических фондов ликвидирована постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 721, а действие Закона «Об охране окружающей природной среды» на 2002 г. в части создания внебюджетных экологических фондов приостановлено. Это доказывает налоговую природу данного платежа.

Еще одним доказательством налоговой природы платы за загрязнение окружающей среды является то, что она обладает всеми признаками налога. Согласно ст. 8 НК РФ, она обязательна (так как обязательна к уплате в силу нормативного акта Правительства РФ), индивидуально безвозмездна для плательщиков (так как плательщик не получает за его уплату встречного предоставления от государства), представляет собой отчуждение их собственности для финансирования государства. Если же правовая природа платежа имеет налоговый характер, то и сам платеж можно считать налогом. Эта правовая позиция была выражена в постановлении КС РФ от 1 апреля 1997 г. № 6-П, где указано, что «только федеральный законодательный орган имеет право на установление федерального налога, каковым по своей природе является сбор за электроэнергию, отпускаемую предприятиям сферы материального производства, и на определение его основных параметров...».

Если же это налог, но при этом он установлен не законом, а лишь постановлением правительства, то его можно не платить. Потому как на основании п. 5 ст. 3 НК РФ «ни на кого не мо-

жет быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными НК РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные НК РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено НК РФ».

На этом основании Верховный Суд РФ в марте и июле 2002 г. признал незаконным взимание платы за загрязнение окружающей среды, квалифицированной им как поступающий в федеральный бюджет налоговый платеж, который установлен не федеральным законом, а постановлением Правительства РФ № 632.

Это дало возможность предприятиям прекратить с 4 июня 2002 г. вносить плату за загрязнение окружающей природной среды. И претендовать на возврат ранее уплаченных платежей.

Согласно данным МНС, поступления экологических платежей в консолидированный бюджет в 2002 г. снизились на 2 млрд. руб. и составили 5 млрд руб. В федеральный бюджет платежи поступили в сумме 989 млн руб., что на 31% меньше поступлений 2001 г. Бюджетное задание при этом выполнено на 61%.

Допустить такое снижение платежей правительство не могло, и тогда последовало обращение Правительства РФ в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии постановления Правительства РФ № 632 Конституции РФ в части установления Правительством РФ платы за загрязнение окружающей среды.

В Определении Конституционного Суда РФ 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 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» Конституционный суд РФ посчитал плату за загрязнение окружающей среды не налоговым платежом, а федеральным сбором, имеющим обязательный индивидуально-возмездный характер, порядок определения и предельные размеры которого могут устанавливаться Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ и п. 3 ст. 17 Налогового кодекса РФ.

Как указано в определении КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О, под законодательством, которым, согласно п. 3 ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды», определяются порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, понимаются не только федеральные законы, но и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а значит, и нормативные акты Правительства Российской Федерации.

На этом основании в п. 1 резолютивной части определения КС РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О был сделан вывод о том, что Постановление Правительства РФ № 632 принято во исполнение полномочий Правительства РФ, предоставленных ему федеральным законом, предусматривает взимание платежей неналогового характера, сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством РФ.

В связи с этим при повторном рассмотрении дела по заявлению о признании незаконным Постановления Правительства РФ № 632 Верховный Суд РФ в решении от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ03-49 согласился с правовой позицией Конституционного Суда РФ о том, что плата за загрязнение окружающей среды является не налоговым платежом, а фискальным сбором с лиц, экономическая и иная деятельность которых оказывает вредное воздействие на окружающую природную среду. Верховный Суд РФ согласился с правовой позицией КС РФ и в том, что такой сбор может быть установлен Правительством РФ соразмерно степени вредного воздействия на окружающую среду и затратам органов государственной власти, связанным с охраной и восстановлением окружающей среды. При этом Верховный Суд РФ решением от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ03-49, оставленным без изменения определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 15 мая 2003 г. № КАС03-167, признал недействующим п. 2 Постановления Правительства РФ № 632 и п. 9 утвержденного им Порядка определения платы за загрязнение и ее предельных размеров в части взыскания сумм платежей с природопользователей в безакцептном порядке. В п. 2 Постановления Правительства РФ № 632 Верховный Суд РФ посчитал незаконным то, что Правительство РФ передало Минприроды Рос-

сии по согласованию с Минэкономки России и Минфином России предоставленное по смыслу закона только Правительству РФ полномочие по утверждению базовых нормативов и коэффициентов платы за загрязнение окружающей природной среды. Верховным Судом РФ, по существу, признаны незаконными утвержденные приказом Минприроды России от 27 ноября 1992 г. по согласованию с Минэкономки России и Минфином России «Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Коэффициенты, учитывающие экологические факторы», которые были ранее признаны недействующими приказом Минприроды России от 12 апреля 2002 г. № 187. Приказ Минприроды России от 27 ноября 1992 г. об утверждении базовых нормативов и коэффициентов платы за загрязнение окружающей среды, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан и организаций, не был официально опубликован для всеобщего сведения. В соответствии с частью 3 ст. 15 Конституции РФ такой приказ не должен применяться. При отсутствии базовых нормативов и коэффициентов плата за загрязнение окружающей среды не может считаться установленной и не может взиматься.

Решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ03-49, оставленное без изменения определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 15 мая 2003 г. № КАС03-167, является окончательным судебным актом. В соответствии с ним взимание платы за загрязнение незаконно начиная с 1 января 1993 г. Именно решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ03-49 является основанием для возврата ранее уплаченных платежей за загрязнение природной среды и для прекращения их дальнейшей уплаты.

При таких обстоятельствах плата за загрязнение окружающей природной среды не должна взиматься до вступления в силу постановления Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления», которое было в спешном порядке подготовлено и выпущено правительством (официально опубликовано в «Российской газете» от 21 июня 2003 г.). Однако официальной датой вступления в силу

этого постановления, а стало быть, и началом взимания платы за загрязнение окружающей среды следует считать 22 июля 2003 г. — месяц со дня опубликования. Именно такой срок установлен Налоговым кодексом РФ, а данный акт устанавливает нормативы по плате и регулируется правилами НК, статья 5 которого гласит, что нормативные акты такого рода должны вступать в силу по истечении месяца со дня официального опубликования.

Следовательно, до 22 июля 2003 г. плата за загрязнение окружающей среды не должна уплачиваться лицами, экономическая и иная деятельность которых оказывает вредное воздействие на окружающую природную среду.

Платежи за загрязнение окружающей природной среды, ранее уплаченные на основании признанного недействующим п. 2 Постановления Правительства РФ № 632 и отмененных базовых нормативов с коэффициентами платы за загрязнение окружающей среды, подлежат возврату по заявлению плательщика, поданному в налоговый орган в течение трех лет со дня их уплаты, либо зачету в счет платежей, причитающихся в соответствующие бюджеты¹.

Вернуть ранее уплаченные платежи за загрязнение окружающей природной среды можно только по заявлению организации, поданному в течение трех лет со дня уплаты этих платежей. Если прошло более трех лет со дня уплаты этих платежей, то такие платежи не подлежат возврату. Суммы платежей за загрязнение, уплаченные начиная с 1 января 1993 г., могут быть зачтены по заявлению налогоплательщика, поданному в любое время, в счет предстоящих платежей, причитающихся в тот же самый бюджет.

Никакие пени и штрафы за неуплату или несвоевременную уплату платежей за загрязнение окружающей среды в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 632 взыскиваться не могут, так как взимание этих платежей незаконно.

С 22 июля 2003 г. плата за загрязнение окружающей природной среды взимается по нормативам, предусмотренным в постановлении Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344. В соответствии с Приложением 2 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2003 год» в 2003 г. норматив зачисления платы за загрязнение окружающей среды в федеральный бюджет составляет 19%, а в консолидированные бюджеты субъектов РФ — 81%. Сроки исчисления и уплаты таких платежей ни в Постановлении Правительства РФ № 632, ни в постановлении Правительства РФ № 344 не установлены. Минприроды РФ не вправе устанавливать такие сроки, так как определять сроки уплаты платежей за загрязнение окружающей среды может только Правительство РФ. При отсутствии сроков внесения платы за загрязнение окружающей среды ее сбор не может быть признан законно установленным. Однако МНС России еще не давало разъяснений по вопросу о порядке и сроках внесения в бюджет платежей за загрязнение окружающей природной среды. По крайней мере при отсутствии сроков внесения платы за загрязнение окружающей природной среды за ее неуплату или неполную уплату не могут быть взысканы пени и штраф. Основанием для начисления пени по ст. 75 НК РФ и штрафа по ст. 122 является недоимка, которая в п. 2 ст. 11 НК РФ определяется как сумма налога или сбора, не уплаченная в установленный законодательством о налогах и сборах срок. При отсутствии в постановлениях Правительства РФ № 632 и 344 срока внесения в бюджет платы за загрязнение окружающей среды нет оснований для взыскания пени и штрафа за неуплату или несвоевременную уплату платежей за загрязнение окружающей среды.

Судебная практика по вопросу возврата ранее уплаченных платежей пока не сформирована. Однако после окончания рассмотрения дела в высших судебных инстанциях судебных решений в пользу налогоплательщиков будет появляться все больше.