Экологические платежи: основания взимания платы за негативное воздействие

М.Ю. Аландаренко,
адвокат по налоговым вопросам,
Legas Legal Solutions

Вопросы взимания экологических платежей в индустриальном обществе становятся все более актуальными. Глобальные изменения в климате диктуют государствам необходимость более пристального регулирования промышленной деятельности предприятий, находящихся на территории этих государств. Данное регулирование производится в том числе и с помощью финансовых инструментов — установления обязательных платежей.

В Российской Федерации в настоящее время возможность взимания экологических платежей закреплена прежде всего в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[1] в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду. Вопросы взимания данной платы оказались в 2002–2003 гг. предметом горячих дискуссий, в том числе с участием высших судебных инстанций — Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации.

Данные дискуссии касались законности постановления 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» (далее — постановление Правительства РФ № 632).

Ход судебных баталий о правомерности экологических платежей

28 марта 2002 г. Верховный Суд РФ принял решение о признании незаконным постановления Правительства РФ № 632[2]. Верховный Суд РФ пришел к выводу о том, что в нарушение статьи 17 Налогового кодекса РФ постановление Правительства РФ № 632 возлагает обязанности по уплате налога, не установленного федеральным законом. Данное решение Верховного Суда РФ означало, что плату за негативное воздействие возможно было не уплачивать до установления непосредственно в федеральном законе всех существенных элементов налогового обязательства: объекта, ставки, срока уплаты и др.

Однако спустя непродолжительное время вопрос относительно законности постановления Правительства РФ № 632 попал на рассмотрение в Конституционный Суд РФ, который в Определении от 10 декабря 2002 г. № 284-О[3] пришел к иным, нежели Верховный Суд РФ, выводам.

По мнению Конституционного Суда РФ, обязательные платежи могут быть установлены не только в Налоговом кодексе РФ, но и в других законах и при этом не входить в систему налогов — неналоговые фискальные платежи. При этом

[1] Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изменениями от 22 августа, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 31 декабря 2005 г.).

[2] Решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. № ГКПИ02-178 «О признании недействительным постановления 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"».

[3] Определение 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"».

регулирование таких фискальных платежей может быть более чем свободным: например, в сфере охраны окружающей природной среды такие платежи могут регулироваться не только Правительством РФ, но и другими, более низкими по своей иерархии нормативными правовыми актами.

На основании таких выводов Конституционный Суд РФ решил, что постановление Правительства РФ № 632 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 Российской Федерации, а предусмотренные им платежи подлежат уплате, несмотря на решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г.

Таким образом, вопрос о законности взимания экологических платежей и законности постановления Правительства РФ № 632 стал предметом противостояния высших судебных инстанций.

12 февраля 2003 г. Верховный Суд РФ принимает новое решение[4]: подчиняясь вышестоящему Конституционному Суду РФ в выводе о том, что Правительство РФ вправе регулировать взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду, Верховный Суд РФ указывает на то, что постановление Правительства РФ № 632 тем не менее в отдельных частях является незаконным.

Так, согласно данному решению Верховного Суда РФ Правительство РФ незаконно делегировало установление ставок платы федеральным органам исполнительной власти (пункт 2 постановления Правительства РФ № 632).

Оспариваемые положения постановления Правительства РФ № 632, устанавливающие безакцептный порядок взыскания сумм платежей с природопользователей за негативное воздействие на окружающую среду, признаны не соответствующими действующему законодательству. Правительство РФ не вправе было предусматривать бесспорное взимание платы, поскольку данный платеж, как указал Конституционный Суд РФ, носит неналоговый характер (пункт 9 постановления Правительства РФ № 632).

Экологическая терминология

Даже после появления судебных актов таких высоких инстанций все точки над i в вопросе взимания экологических платежей расставлены не были.

Полагаем, что судебные инстанции не рассмотрели вопрос о том, насколько платеж, взимаемый на основании постановления Правительства РФ № 632, соответствует положениям законодательства по объекту взимания. Для ответа на данный вопрос необходимо вернуться к исходным положениям взимания экологических платежей.

Итак, взимание экологических платежей изначально было предусмотрено в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (в редакции от 30 декабря 2001 г.). Пунктом 3 статьи 20 данного Закона предусматривалось:

> «Плата за загрязнение окружающей природной среды и другие виды воздействия взимается за:
>
> - за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;
> - за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов».

Постановление Правительства РФ № 632 было принято именно на основании Закона 1991 г., о чем говорится во вводной части самого постановления. Правительство РФ установило три вида платежей:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в пределах нормативов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в пределах лимитов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ сверх лимитов.

В последующем Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «О защите окружающей природной среды» был отменен в связи с реформированием экологического законодательства и принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «О защите окружающей среды». При этом постановление Правительства РФ № 632 не было отменено, продолжало действовать, и экологические платежи до сих пор взимаются на основании данного подзаконного акта.

Однако Федеральный закон 2002 г. внес ряд изменений в вопросы взимания экологических платежей. Так, статья 16 данного Федерального закона предусматривает:

> «1. Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами.

[4] Решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ03-49.

2. К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;

сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;

загрязнение недр, почв;

размещение отходов производства и потребления;

загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;

иные виды негативного воздействия на окружающую среду».

Существенная разница между экологическими платежами по старому и новому законодательству налицо. Так, согласно ранее действовавшему Закону 1991 г. платежи подлежали взиманию за факт выбросов, сбросов загрязняющих веществ. По новому Федеральному закону 2002 г. платеж взимается за негативное воздействие, при этом негативное воздействие может выражаться, в частности, в выбросах загрязняющих веществ.

Теперь зададимся, казалось бы, банальным вопросом: несут ли выбросы веществ в пределах нормативов негативное воздействие на окружающую среду?

Ответ на этот вопрос заключен в Федеральном законе 2002 г. Прежде всего необходимо обратиться к статье 1 данного Федерального закона, устанавливающей основные термины в экологическом законодательстве:

«негативное воздействие на окружающую среду — воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды»;

«нормативы допустимого воздействия на окружающую среду — нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды».

Очевидно, из данных положений Федерального закона 2002 г. следует, что негативное воздействие на окружающую среду возникает тогда, когда та или иная деятельность приводит к негативным изменениям качества окружающей среды. При этом нормативы допустимого воздействия устанавливаются как раз в таких пределах, в которых результаты хозяйственной деятельности не приводят к изменению качества окружающей среды. Следовательно, деятельность предприятий в пределах нормативно допустимых воздействий не влечет негативного воздействия на окружающую среду.

Этот вывод подтверждается и иными положениями данного федерального закона. Так, согласно той же статье закона:

«загрязняющее вещество — вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду».

Таким образом, вещество признается загрязняющим не по своему характеру, а только если его концентрация начинает превышать установленные нормативы и тем самым негативно воздействует на окружающую среду. Такой подход закона разумен. Человек, к примеру, вдыхает кислород, выдыхает двуокись углерода (CO_2). Вряд ли кому-то придет в голову утверждать, что процесс нашего дыхания является вредным по своему воздействию на окружающую среду.

Этот процесс естествен. Именно поэтому Федеральный закон 2002 г. исходит из того, что сами по себе вещества вредными не являются. Вредными являются их концентрации, превышающие предельно допустимые нормативы. И это логично!

Такая логика выдерживается и в других положениях Федерального закона 2002 г. Так, пунктом 2 статьи 22 данного закона установлено:

«В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц — природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду».

Таким образом, нормативы допустимого воздействия служат тому, чтобы деятельность хозяйствующих субъектов не наносила вреда негативным воздействием на окружающую среду. Другими словами, допустимое воздействие — то, что в пределах нормативов, и есть негативное воздействие — то, что сверх нормативов.

Правомерность взимания экологических платежей

Экологический платеж в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду требуют с предприятий на основании постановления Правительства РФ № 632, прежде всего за выбросы в пределах нормативов. Однако из положений Федерального закона «О защите окружающей среды» 2002 г. очевидно, что в пределах нормативов негативного воздействия на окружающую среду не происходит.

Таким образом, постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632, устанавливая обязательный платеж в виде платы за выбросы веществ в пределах установленных нормативов, противоречит законодательству с момента вступления в силу Федерального закона «О защите окружающей среды» 2002 г.

Имеются и иные существенные аргументы, которые позволяют поставить под сомнение законность взимания данного платежа.

Так, статья 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» 2002 г. предусматривает:

> «1. Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами».

Однако до настоящего времени такой федеральный закон не принят. Соответствующий законопроект уже более четырех лет странствует по коридорам Государственной Думы.

Формы платы, как уже упоминалось, на настоящий момент установлены постановлением Правительства РФ № 632: за выбросы в пределах нормативов, за выбросы в пределах лимитов, за сверхлимитные выбросы. Таким образом, *объект для взимания платы* в законодательстве не установлен.

Не решен на уровне федерального закона и *вопрос о плательщике.* Необходимость установления непосредственно в федеральном законе такого элемента обложения сбором, как плательщики сбора, не вызывает сомнения даже у Конституционного Суда РФ (см. вышеупомянутое Определение Конституционного Суда РФ № 284-О от 10 декабря 2002 г.). В ранее действовавшем Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. плательщики были обозначены в пункте 4 статьи 20 — предприятия, учреждения, организации.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» 2002 г. плательщики были поименованы в пункте 4 статьи 15 — юридические лица и индивидуальные предприниматели, на что указывал и Конституционный Суд РФ в Определении № 284-О (пункт 4). Однако с 1 января 2006 г. статья 15 данного Федерального закона признана утратившей силу Федеральным законом от 22 августа 2003 г. № 122-ФЗ.

Срок уплаты экологических платежей тоже не решен. Изначально сроки уплаты были установлены в Порядке направления предприятиями, учреждениями, организациями средств в государственные внебюджетные экологические фонды, утвержденном совместным письмом Минфина России от 22 декабря 1992 г. № 09-05-12 и Министерства охраны окружающей среды РФ от 21 декабря 1992 г. № 04-04/72-6344. Однако согласно приказу МПР России и Минфина России от 10 июня 2002 г. указанный Порядок признан утратившим силу.

В настоящее время по вопросу установления срока уплаты платежей за негативное воздействие действует приказ Ростехнадзора от 27 января 2006 г. № 49. При этом, как следует из содержания данного приказа, указанные в нем сроки уплаты платежей являются рекомендательными. Согласно этому приказу установить сроки должны территориальные управления Ростехнадзора.

Выводы

Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду в нарушение прямого предписания закона определены подзаконным актом.

Правительство РФ не привело свои акты в соответствие с положениями Федерального закона «О защите окружающей среды». Постановление Правительства РФ № 632 до сих пор предусматривает взимание платежа — платы за нормативные выбросы, — не предусмотренного законом. Плательщики платежей за негативное воздействие однозначно в законе не установлены. Сроки уплаты на федеральном уровне установлены только рекомендательные.

Все эти обстоятельства свидетельствуют об отсутствии в настоящее время оснований для уплаты платежей за негативное воздействие на окружающую среду, тем более в форме платы за нормативные выбросы. По нашему мнению, результат такого регулирования явился следствием отсутствия политической воли у Конституционного Суда РФ, который в Определении № 284-О пошел по пути латания дыр любыми подручными средствами вместо избрания единственно верного пути — установления обязательных платежей исключительно на уровне федерального закона.

Очевидно, что выбранный Конституционным Судом РФ путь не выдержал испытания временем: по прошествии трех с лишним лет мы так и не получили надлежащего, ясного и четкого правового регулирования для взимания экологических платежей. □