

А. А. Бабич*

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУБЪЕКТА ПЛАТЫ ЗА РАЗМЕЩЕНИЕ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Статья посвящена анализу субъектного состава платы за размещение отходов. Автор, рассматривая существующие подходы к определению этого состава, выработанные в научной литературе и судебной практике, отвечает на вопрос, кто должен вносить плату за негативное воздействие при размещении отходов производства и потребления.

Ключевые слова: негативное воздействие на окружающую среду, плата за размещение отходов производства и потребления, отходы, субъект платы

The article is dedicated to analysis of subject composition of charging for placing waste. The author considered the existing approaches to the definition of subject composition of charging for placing waste, developed in the scientific literature and in judicial practice, answers to the question, who should pay for negative impact in part of placing production and consumption waste.

Key words: negative effect on environment, charging for placing production and consumption waste, waste, subject of charging

Постановка проблемы. В соответствии со ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ негативное воздействие на окружающую среду признается платным. Одним из видов такого воздействия выступает размещение отходов производства и потребления. Поскольку институт платы за негативное воздействие на окружающую среду введен в российское законодательство достаточно недавно, в правоприменительной практике и научной литературе возникают споры по поводу некоторых его основных элементов. Наибольшее количество вопросов связано с субъектами платы за негативное воздействие в целом и за размещение отходов производства и потребления в частности. Единый подход по этому вопросу пока не выработан. Существует две противоположные позиции, что значительно снижает эффективность института платы за негативное воздействие на окружающую среду, так как очевидно, что для эффективной реализации требуются корректное определение субъектного состава и его правильная интерпретация.

Цель настоящей статьи — на основе анализа правовых норм, позиций ученых и судебной практики определить, кого следует считать субъектом платы за размещение отходов.

Позиция первая: субъект платы за размещение отходов — лицо, в результате деятельности которого отходы образовались и который является их собственником. До недавнего времени в научной литературе и судебной практике эта позиция была широко распространена². Ее сторонники полагали, что негативное воздействие оказы-

* Бабич Арсений Андреевич — главный специалист по обеспечению экологической безопасности, юрист ООО «Строительная компания ИМОНИКА», помощник депутата Законодательного собрания Ленинградской области, магистрант 2-го курса заочного отделения факультета магистерской подготовки по направлению «Природоресурсное, земельное, экологическое право» Уральского государственной юридической академии (Санкт-Петербург). E-mail: arseny-babich@yandex.ru.

¹ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² См., например: постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 ноября 2007 г. по делу № А56-18130/2007 // СПС «КонсультантПлюс»; постановление ФАС Центрального округа от 20 марта 2008 г. по делу № А62-4892/2007 // Там же; Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления: науч.-практ. пособие. М., 2010.

вается при размещении отходов указанным субъектом. Соответственно такой субъект должен вносить плату за размещение отходов, при этом он не может передавать свою публично-правовую обязанность по оплате размещения отходов третьей стороне, наличие договора, например на вывоз и утилизацию отходов, не признается основанием для освобождения производителя отходов от обязанности вносить плату.

Данная позиция нашла отражение в постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 17 января 2008 г. № 01АП-4215/07¹, где указано, что наличие у юридического лица договоров на вывоз твердых бытовых отходов и на пользование свалкой не освобождает его от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду в виде хранения и размещения при помощи специализированной организации отходов, собственником которых остается юридическое лицо. Аналогичные выводы содержатся в постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда². Окончательно эта позиция закреплена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 8672/08³.

Итак, здесь определение субъекта платы за размещение отходов связано с фактом образования отходов и наличия права собственности на них. Однако размещение отходов как один из видов негативного воздействия на окружающую среду сторонниками данного подхода не анализировалось.

Позиция вторая: субъект платы за размещение отходов – лицо, осуществляющее размещение отходов в смысле, придаваемом этой специализированной деятельности ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁴. Сторонники указанной позиции, анализируя нормы ФЗ «Об отходах производства и потребления», приходят к выводу, что обязанность осуществлять плату за размещение отходов никак не связана с правом собственности на отходы. Кроме того, размещением отходов могут заниматься только специальные субъекты и в специально оборудованных местах.

Эта позиция, сформулированная Президиумом ВАС РФ в постановлении от 17 марта 2009 г. № 14561/08⁵, в противоположность первой, была построена на основе анализа понятия «размещение отходов», закрепленного в ФЗ «Об отходах производства и потребления». Тем не менее в научной литературе она была подвергнута критике.

Так, профессор А. А. Ялбулганов сделал вывод, что Президиум ВАС РФ «конкретизирует понятие „размещение отходов“ по сравнению с легальной дефиницией, приведенной в ст. 1 Закона об отходах...»⁶. Также, по его мнению, ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» в понятие «размещение отходов производства и потребления» вкладывает иной смысл⁷, нежели ФЗ «Об отходах производства и потребления». Н. В. Кичигин, говоря о спорности позиции Президиума ВАС РФ, указывает на «революционность» вывода о том, что «деятельность по размещению отходов носит специализированный характер...»⁸. Далее, анализируя ст. 11 и 24 ФЗ «Об охране окружающей среды», он приходит к выводу, что «законодатель недвусмысленно устанавливает, что плату за размещение отходов должны вносить именно индивидуальные предприниматели и юридические лица, в про-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 февраля 2008 г. № 13АП-6445/2007 // СПС «КонсультантПлюс»; URL: <http://bazazakonov.ru/doc/?ID=804481>.

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 9 декабря 2008 г. № 8672/08 по делу № А54-3419/2007-С18 // Вестн. Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 4.

⁴ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // Рос. газ. 1998. 30 июня.

⁵ Постановление Президиума ВАС РФ от 17 марта 2009 г. № 14561/08 по делу № А32-330/2008-13/3-ЗАЖ // Вестн. Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 6.

⁶ Ялбулганов А. А. Субъекты платы за негативное воздействие на окружающую среду. Комментарий к постановлениям Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 8672/08 и от 17 марта 2009 г. № 14561/08 // Там же. № 7. С. 124–131.

⁷ Профессор А. А. Ялбулганов не уточняет, какой именно смысл вложен в это понятие.

⁸ Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Указ. соч.

цессе деятельности которых образуются отходы, а не специализированные организации, которые непосредственно осуществляют размещение отходов на полигоне»¹.

С указанными мнениями вряд ли можно согласиться. Президиум ВАС РФ не конкретизировал понятие «размещение отходов» по сравнению с дефиницией, закрепленной в ст. 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления». Кроме того, говорить о том, что в понятие «размещение отходов производства и потребления» в ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды» заложен иной смысл, чем в ФЗ «Об отходах производства и потребления», нет, на наш взгляд, никаких оснований. Во-первых, указанные законы по иерархии равны. Во-вторых, ФЗ «Об отходах производства и потребления» является специальным по отношению к ФЗ «Об охране окружающей среды», так как непосредственно направлен на регулирование общественных отношений в области обращения с отходами производства и потребления, поэтому он обоснованно конкретизирует определение того, что должно пониматься под размещением отходов. В-третьих, законодатель не закрепил понятие «размещение отходов» в ФЗ «Об охране окружающей среды», в силу этого говорить о том, что туда заложен иной смысл, мы не можем.

Из анализа ст. 11 и 24 ФЗ «Об отходах производства и потребления» нельзя сделать однозначный вывод, который делает Н. В. Кичигин. Требование ст. 11 о разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, на которое ссылается Н. В. Кичигин, нельзя однозначно связать с обязанностью вносить плату за размещение отходов. Указанная статья устанавливает требования к эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением отходов, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами. Норм о том, что при эксплуатации указанных объектов индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны вносить плату за размещение отходов, в рассматриваемой статье нет. Кроме того, следует отметить, что целью разработки проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение является уменьшение количества образуемых отходов, а не установление субъекта платы за размещение отходов. Также нельзя сделать вывод о том, кто должен вносить плату за размещение отходов, и на основании ст. 24, а также во взаимосвязи ее со ст. 11 ФЗ «Об отходах производства и потребления». Статья 24 указанного Закона, раскрывая принцип экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами, устанавливает в качестве одного из стимулов понижение размера платы за размещение отходов при внедрении индивидуальным предпринимателем и юридическим лицом технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов.

Позиция Президиума ВАС РФ представляется убедительной и основанной на нормах закона. Действительно, ФЗ «Об отходах производства и потребления», раскрывая термин «размещение отходов», закрепляет, что размещение отходов осуществляется в специальных местах. В силу п. 30 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»² деятельность по размещению отходов подлежит лицензированию. Таким образом, размещением отходов могут заниматься только специализированные организации, следовательно, они должны вносить плату за размещение отходов. Именно так нужно трактовать положения ФЗ «Об отходах производства и потребления». В настоящее время судебная практика придерживается этой же позиции³, и правовые основания связывать размещение отходов с фактом их образования в результате хозяйственной деятельности субъекта отсутствуют, поскольку понятие «образование отходов» не тождественно понятию «размещение отходов».

¹ Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Указ. соч.

² О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Рос. газ. 2011. 6 мая.

³ Определение ВАС РФ от 17 марта 2010 г. № ВАС-2988/10; постановление ФАС Северо-Западного округа от 12 сентября 2011 г. по делу № А13-1056/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

Арбитражный суд Челябинской области в решении от 26 июля 2012 г. по делу № А76-9498/2012, удовлетворяя требования ЗАО «Аудиторская фирма „Аудит-Классик“» к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Челябинской области о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии решения по возврату излишне уплаченных платежей за негативное воздействие на окружающую среду, и обязанности последнего осуществить возврат излишне уплаченных платежей за негативное воздействие на окружающую среду, указал, что действующее законодательство в сфере охраны окружающей среды не содержит норм, обязывающих вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду в зависимости от того, является ли природопользователь собственником отходов. Также судом установлено, что размещение отходов должен оплачивать субъект, осуществляющий размещение отходов в смысле, придаваемом этой деятельности ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹.

Аналогичной позиции придерживался Арбитражный суд Свердловской области в решении от 19 марта 2012 г. по делу № А60-707/2012. Отменяя постановление Департамента Росприроднадзора по Уральскому федеральному округу от 26 декабря 2011 г. № 311 о назначении административного наказания ОАО «Промсвязь», суд указал, что деятельность по размещению отходов носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах, при этом отклонил довод Департамента о том, что субъектами платы за негативное воздействие на окружающую среду в части платы за размещение отходов производства и потребления являются исключительно лица, от деятельности которых образуются данные отходы, так как это не основывается на законе и противоречит судебному толкованию норм права².

Высший Арбитражный Суд РФ неоднократно отмечал, что иное толкование этих норм противоречит закону и нарушает единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права³.

Можно ли говорить о нецелесообразности такого подхода? Полагаем, что нет, поскольку взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду с небольшого количества субъектов эффективнее, чем со всех хозяйствующих субъектов на территории РФ. Схема, когда полигон вносит плату за размещение отходов, уже применяется в некоторых регионах⁴.

С недавнего времени начала формироваться судебная практика, когда плата за размещение отходов взыскивается с полигонов. Например, Управление Росприроднадзора по Ивановской области обратилось в арбитражный суд с исковым заявлением о взыскании задолженности по плате за размещение отходов с ООО «Тополь», которое эксплуатирует временный полигон по захоронению твердых бытовых отходов и отказалось в добровольном порядке погасить задолженность, считая, что отходы не производит, следовательно, обязанности по внесению платы за размещение отходов у него не возникает. Суд, удовлетворяя требования Росприроднадзора в полном объеме, указал, что лицо, эксплуатирующее полигон по захоронению отходов на законном основании и имеющее лицензию на обращение с отходами, осуществляет негативное воздействие на окружающую среду и признается субъектом платы за размещение отходов⁵. В свою очередь Высший Арбитражный Суд РФ в определении от 28 февраля 2012 г. № ВАС-16062/11 по делу № А17-3477/2010 отметил, что понятия «размещение отходов» и «субъекты, осуществляющие такое размещение» нужно трактовать с учетом правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ по этому вопросу, сформулированной в по-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² URL: <http://ras.arbitr.ru>.

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 12 июля 2011 г. № 1752/11 по делу № А41-21807/10 // Вестн. Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 10.

⁴ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24 апреля 2008 г. № Ф04-2446/2008(3724-А67-9) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 5 сентября 2011 г. по делу № А17-3477/2010 // Там же.

становлениях от 12 июля 2011 г. № 1752/11, № 709/11, от 20 июля 2010 г. № 4433/10, от 17 марта 2009 г. № 14561/08¹.

Вместе с тем иногда плату за размещение отходов взыскивают со всех хозяйствующих субъектов² без учета сформулированной ВАС РФ правовой позиции по данному вопросу.

В заключение отметим, что в настоящее время потребность в институте платы за негативное воздействие, в том числе за размещение отходов, очевидна. Главной задачей законодателя должно быть использование совершенной юридической техники, целью которой является создание предельно однозначных и недвусмысленных текстов. Выполнение этих условий, на наш взгляд, позволит избежать ситуации, которая приводит как к снижению эффективности институтов, направленных на охрану окружающей среды, так и к существенному увеличению рисков возникновения негативных экономических последствий для субъектов гражданского оборота.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Об утверждении Методических рекомендаций по привлечению к административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьей 8.41 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: приказ Росприроднадзора от 4 мая 2012 г. № 213 // СПС «КонсультантПлюс».