

По делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 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 запросом Верховного суда Республики Татарстан

Постановление · № 8-П · от 14.05.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 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 запросом Верховного суда Республики Татарстан

город Санкт-Петербург 14 мая 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего - судьи Л.О.Красавчиковой, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, С.Д.Князева, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием судьи Верховного суда Республики Татарстан Р.Ф.Гафарова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 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 явился запрос Верховного суда Республики Татарстан. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения представителя стороны, обратившейся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации - А.А.Смирнова, от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации - А.О.Миняева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно подпункту "б" пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1994 года N 1428) органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований по согласованию с

территориальными органами Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора могут понижать размеры платы за загрязнение окружающей природной среды или освобождать от нее отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Верховный суд Республики Татарстан, в производстве которого находится дело по заявлению прокурора Республики Татарстан о признании недействующим пункта 1 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 марта 2007 года N 115 "Об освобождении отдельных категорий природопользователей Республики Татарстан от платы за негативное воздействие на окружающую среду", оспаривает конституционность подпункта "б" пункта 4 названного постановления Правительства Российской Федерации в части, возлагающей на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочие освобождать конкретные организации от платы за загрязнение окружающей природной среды.

По мнению заявителя, оспариваемое нормативное положение нарушает конституционный порядок использования окружающей среды, основанный на том, что земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и предполагающий, что плата за негативное воздействие на окружающую среду является обязательной для всех природопользователей, и тем самым противоречит статьям 9 (часть 1) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

1.1. Установление порядка определения платы за загрязнение окружающей природной среды и предельных размеров такой платы было возложено на Правительство Российской Федерации статьей 6 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года N 2060-I "Об охране окружающей природной среды". Действующий в настоящее время Федеральный закон от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (в редакции Федерального закона от 30 декабря 2008 года N 309-ФЗ), которым Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" признан утратившим силу, также предусматривает, что порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации.

Постановление "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", таким образом, принято Правительством Российской Федерации во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом по вопросу, не получившему в самом федеральном законе содержательной регламентации, и именно на основании этого уполномочия Правительство Российской Федерации осуществило правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

В таких случаях - в силу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений, в том числе в Постановлении от 27 января 2004 года N 1-П, - проверка Конституционным Судом Российской Федерации нормативного акта Правительства Российской Федерации на его соответствие Конституции Российской Федерации как по содержанию норм, так и с точки зрения разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти может иметь место в процедуре рассмотрения дел по запросам судов, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации в связи с рассмотрением конкретного дела, а потому запрос Верховного суда Республики Татарстан может быть признан допустимым.

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является положение подпункта "б" пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", которым Правительство Российской Федерации предоставило органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право освобождать (при наличии

необходимых согласований) от платы за загрязнение окружающей природной среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

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 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.

Соответственно, правовые основы государственной политики в этой сфере - исходя из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды утверждается на конституционном уровне, - должны определяться таким образом, чтобы через реализацию указанной конституционной обязанности, имеющей всеобщий характер, 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. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение.

Разграничение полномочий по правовому регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности как между органами государственной власти на федеральном уровне, так и между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, которая относит установление основ федеральной политики в области экологического развития к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "е"), а природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, а также законодательство об охране окружающей среды к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "д", "к" части 1), что предполагает издание по этим предметам совместного ведения федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 76, части 2 и 5). Правительство же Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть Российской Федерации, обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии, в том числе посредством издания нормативных правовых актов (статьи 110 (часть 1), 114 (пункт "в" части 1) и 115 Конституции Российской Федерации).

Полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области использования и охраны окружающей среды распределены и осуществляются как находящиеся в совместном ведении, с тем чтобы, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 9 января 1998 года N 1-П, при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов; при этом федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. В силу приведенной правовой позиции, основанной на статьях 11 (часть 3), 72 (пункты "д", "к" части 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации, именно Федеральное Собрание, осуществляя

законодательное регулирование вопросов, относящихся к природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, вправе определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которая является частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав и при этом распространяется как на граждан, так и на юридические лица, предопределяет и их ответственность за состояние экологии. Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, в условиях рыночной экономики общественные (публичные) издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению должны покрываться, прежде всего, за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, в свою очередь, обязана принимать профилактические (превентивные) меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

3. Федеральный закон "Об охране окружающей среды", регулирующий отношения в сфере взаимодействия общества и природы, в числе принципов, на которых должна осуществляться деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, называет соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, а также платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде (статья 3), что предполагает взимание так называемых экологических платежей, устанавливаемых в зависимости от вида, объема и интенсивности вредного воздействия на окружающую среду.

Анализируя правовую природу платежей за негативное воздействие на окружающую среду, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 10 декабря 2002 года N 284-О пришел к выводу, что эти платежи, как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) 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 по своей правовой природе не являются налогом.

Внесение экологических платежей - в силу того, что оно связано с необходимостью возмещения вреда окружающей среде, - обязательно, по общему правилу, для всех лиц, деятельность которых оказывает на окружающую среду негативное воздействие. Конституционно-правовую основу таких платежей составляет прежде всего статья 58 Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со статьей 57 Конституции Российской Федерации, поскольку целью их установления как одного из способов экономико-правового регулирования охраны окружающей среды, направленного на обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, является не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько сохранение природы и обеспечение экологической безопасности.

Исходя из этого, Федеральный закон "Об охране окружающей среды" допускает в качестве метода

экономического регулирования в области охраны окружающей среды предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации (абзац девятый статьи 14), а Федеральный закон от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" предусматривает экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами в том числе посредством понижения размера платы за размещение отходов при внедрении технологий, обеспечивающих уменьшение их количества (статья 24). Такой подход федерального законодателя отвечает требованиям социально ориентированной рыночной экономики и соответствует целям Российской Федерации как правового социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статьи 1 (часть 1) и 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации).

4. 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, Правительство Российской Федерации в соответствии со своими конституционными полномочиями может посредством нормативных правовых актов участвовать в регулировании обязательных публично-правовых платежей путем определения порядка их исчисления, если эти платежи не носят налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего регулирование исполнения закрепляемых им обязанностей на Правительство Российской Федерации.

Такого рода нормативное правовое регулирование признано Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации (Определение от 10 декабря 2002 года N 284-О, Постановление от 28 февраля 2006 года N 2-П).

4.1. Федеральный закон "Об охране окружающей среды", разграничивая полномочия публичной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относит установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации (статья 5). По смыслу названного Федерального закона, суммы соответствующих экологических платежей напрямую зависят от вида и фактического объема загрязнения окружающей среды, определяемого исходя из нормативов допустимого воздействия на окружающую среду и соответствующих лимитов. При этом согласно его статье 16 формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются данным Федеральным законом, иными федеральными законами (пункт 1), а порядок ее исчисления и взимания устанавливается Правительством Российской Федерации (пункт 3).

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, приведенной в Определении от 5 июля 2005 года N 289-О, прямое указание федерального закона на конкретный орган или уровень власти, на который возлагается реализация полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, обязывает именно этот орган или уровень власти реализовать предоставленные полномочия. По смыслу приведенной правовой позиции, Правительство Российской Федерации, которое в силу статьи 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, действуя в рамках полномочий, делегированных ему федеральным законом, не вправе самостоятельно, на основе собственного решения передавать реализацию этих полномочий или их части другим органам публичной власти. В свою очередь, федеральный законодатель, если он допускает возможность такой передачи, должен прямо указать на это при определении порядка осуществления Правительством Российской Федерации возлагаемых на него полномочий.

4.2. Согласно пункту 3 статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" порядок

исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации.

Реализуя делегированное ему полномочие, Правительство Российской Федерации постановлением от 28 августа 1992 года N 632 утвердило Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия и, кроме того, предоставило органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право освобождать (при наличии необходимых согласований) от платы за загрязнение окружающей природной среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации (подпункт "б" пункта 4), при том что сам Федеральный закон "Об охране окружающей среды" каких-либо связанных с возможностью освобождения от платы за загрязнение окружающей среды полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации не предусматривает, как не предусматривает он и право Правительства Российской Федерации освобождать от этой платы отдельные организации.

Следовательно, наделив органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации указанным полномочием, Правительство Российской Федерации вышло за пределы своей компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Кроме того, осуществленное Правительством Российской Федерации регулирование - при отсутствии предусмотренных непосредственно федеральным законом оснований освобождения от платы за загрязнение окружающей среды, которые были бы объективно обусловлены конституционно значимыми целями, - противоречит принципу всеобщности конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду и, соответственно, порождает неравенство между субъектами экологических правоотношений.

4.3. Как вытекает из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 10, 11 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18, 64, 71 (пункт "а") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, именно федеральный законодатель призван, руководствуясь целями обеспечения баланса конституционных ценностей, осуществлять правовое регулирование конституционно закрепленных обязанностей, в частности определять объем их нормативного содержания, механизмы реализации, включая уровни правового регулирования, а также меру юридической ответственности за их нарушение.

В силу конституционно значимого принципа платности природопользования и конституционного принципа разделения властей правовое регулирование порядка освобождения от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду может быть осуществлено только федеральным законодателем либо по его прямому указанию. Соответственно, основания (критерии) исключений из принципа платности природопользования, - как имеющих своим следствием сужение объема публичных средств, которые предназначены для поддержания надлежащего состояния окружающей среды и защиты экологических прав граждан, и предполагающих возможность изъятий из принципа всеобщности конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду, - могут быть предусмотрены не иначе, как в федеральном законе, и должны отвечать требованиям правовой определенности, экономической обоснованности, соблюдения баланса частных и публичных интересов и во всяком случае не вызывать сомнения с точки зрения справедливости и соразмерности соответствующих льготных условий природопользования.

4.4. Таким образом, положение подпункта "б" пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", которым Правительство Российской Федерации предоставило органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право по согласованию с территориальными органами Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора освобождать от платы за загрязнение окружающей природной среды

отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1). Вместе с тем, принимая во внимание, что утрата данным нормативным положением юридической силы с момента провозглашения настоящего Постановления повлечет за собой существенные изменения бюджетных обязательств организаций, освобожденных от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, повлияет на доходы и расходы бюджетов бюджетной системы, и учитывая, что, по смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8 (часть 1) и 34 (часть 1), определяющими конституционно-правовой режим стабильных условий хозяйствования, в правовом регулировании публичных платежей должны действовать разумные сроки, по истечении которых возникает обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым отсрочить исполнение своего решения, с тем чтобы законодатель имел возможность внести необходимые изменения в правовое регулирование, а заинтересованные субъекты - адаптироваться к новым условиям правового регулирования.

В соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" положение подпункта "б" пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", признанное настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, утрачивает силу с 1 января 2010 года. Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 79, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положение подпункта "б" пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", которым Правительство Российской Федерации предоставило органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право по согласованию с территориальными органами Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора освобождать от платы за загрязнение окружающей природной среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19 (часть 1), 58 и 115 (часть 1).

Указанное нормативное положение, признанное настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, утрачивает силу с 1 января 2010 года.

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

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Республики Татарстан. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

