

Летний лагерь и загрязнение окружающей среды

А.Б. Вифлеемский

Какие только обязанности ни возлагаются на летние оздоровительные лагеря! В ряде регионов, посчитав, видимо, образовательные учреждения серьёзным фактором окружающей среды, стали требовать от детских садов, школ и даже летних лагерей заплатить за загрязнение окружающей среды, причём размеры платы растут, особенно если в школе есть школьное производство, а летний лагерь ещё и трудовой. Рассмотрим, насколько правомерны такие требования.

• плата за загрязнение • классы опасности отходов • нормативы платы • размещение отходов • судебная практика

За что платить?

Согласно статье 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» негативное воздействие на окружающую среду — это воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. Загрязнение окружающей среды означает поступление в среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают на неё негативное воздействие.

За негативное воздействие на окружающую среду взимается плата, которую всё чаще начинают требовать и с летних лагерей. Порядок определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия утверждён Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632: в соответствии с пунктом 1 плату за негативное воздействие на окружающую среду вносят учреждения, осуществляющие любые виды деятельности на территории РФ, связанные с природопользованием и оказывающие следующие виды вредного воздействия на природную среду:

- выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты;
- размещение отходов;
- другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.).

Кроме того, исходя из пункта 9 Приказа Ростехнадзора от 12.09.2007 № 626 «Об утверждении Методических рекомендаций по администрированию платы за негативное воздействие на окружающую среду в части выбросов в атмосферный воздух. РД-19-02-2007» обязанность вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду возникает независимо от видов осуществляемой деятельности (производственная, непромышленная или иная сфера) при негативном воздействии на окружающую среду в виде выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Таким образом, летний лагерь обязан заплатить за загрязнение природной среды, если в рамках его деятельности осуществляются такие выбросы (например, есть автомобили, работающие на неэтилированном бензине, дизельном топливе или сжатом природном газе). В то же время сумма платы в этом случае измеряется рублями (очень невелика).

Наибольшие суммы платы за негативное воздействие приходятся на суммы оплаты за размещение мусора. Понятно, что летний лагерь не сам размещает свой мусор, у него нет специально оборудованного полигона и лицензии на его использование. Для вывоза мусора заключается договор со специализированной организацией.

Однако представители контролирующих органов полагают, что заключение с такой организацией договоров на оказание услуг по размещению отходов не означает, что и обязанность внесения платежей за негативное воздействие на окружающую среду автоматически переходит на эти организации, так как заключённые с ними договоры не содержат делегирования им полномочий по внесению в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, по их мнению, именно летний лагерь (школа, детский сад), в результате деятельности которого образовались некие «отходы», обязан вносить данные платежи.

При этом Ростехнадзор в письмах от 25.07.2007 № 04-09/1001, от 12.02.2007 № 04-09/170, от 23.12.2005 № СС-47/145 высказывал мнение, что если в договор на вывоз мусора включить условие о переходе права собственности на отходы коммунальной организации или арендодателю, то именно у этих лиц возникает обязанность вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду и тогда само учреждение платить сбор не будет. То есть, по мнению контролирующих органов, для того чтобы не платить эту плату за загрязнение окружающей среды (причём в весьма значительных размерах), летний лагерь должен передать право собственности на отходы.

При этом контролирующие органы всячески пытаются увеличить собираемые ими размеры платы за загрязнение окружающей среды (что, впрочем, совершенно понятно, так как от этого зависят и размеры их финансирования, включая размеры получаемых ими премий).

Пунктом 2 Порядка определения платы и её предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия установлено два вида базовых нормативов платы:

а) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;

Вишневский А.Б.

Летний лагерь и загрязнение окружающей среды

б) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» установлены Базовые нормативы платы по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учётом степени их опасности для окружающей природной среды и здоровья населения.

При этом проверяющие также ссылаются на статью 4.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», согласно которой отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются на пять классов опасности:

- I класс — чрезвычайно опасные отходы;
- II класс — высокоопасные отходы;
- III класс — умеренно опасные отходы;
- IV класс — малоопасные отходы;
- V класс — практически неопасные отходы.

Приказом МПР России от 02.12.2002 № 786 утверждён Федеральный классификационный каталог отходов, он представляет собой перечень образующихся в Российской Федерации отходов, систематизированных по совокупности приоритетных признаков: происхождению, агрегатному и физическому состоянию, опасным свойствам, степени вредного воздействия на природную среду.

Нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу установлены отдельно по стационарным и передвижным источникам (объектам) негативного воздействия на окружающую среду. Например, норматив платы за выбросы в атмосферный воздух неэтилированного бензина передвижными источниками — 1,3 руб. за 1 тонну, дизельного топлива — 2,5 руб. за 1 тонну. За тонну прочих отходов V класса (не относятся к добывающей и перерабатывающей промышленности) установлен норматив 8 рублей.

Ростехнадзор в письме от 26.12.2008 № НФ-48/1400 разъяснил, что прочими отходами V класса являются отходы, образованные на предприятиях непроизводственной сферы, отходы потребления, образованные на производственных предприятиях, муниципальные отходы. Однако администрирующие в настоящее время плату за загрязнение окружающей среды органы Росприроднадзора считают такие размеры платы заниженными и требуют от учреждений уплатить плату в большем размере.

Согласно положениям Приказа Ростехнадзора от 19.10.2007 № 703 «Об утверждении Методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» для определения платы за загрязнение окружающей природной среды учреждения самостоятельно или с помощью специальных лабораторий определяют объёмы выбросов. Для этого необходимо один раз в пять лет составить проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Проект оформляется на бумажном носителе в двух экземплярах и магнитном носителе.

Для юридических лиц непроизводственной сферы разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение по решению территориального органа Ростехнадзора может осуществляться по упрощённой (декларативной) форме.

Проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение по упрощённой (декларативной) форме разрабатывается в случае образования у юридических лиц отходов V, IV, III классов опасности для окружающей природной среды, а также отходов I класса опасности, представленных только люминесцентными лампами, если:

- суммарное количество отходов не превышает 150 т в год;
- масса отходов III класса опасности для окружающей природной среды не превышает 5% общей массы образующихся отходов;
- отдельно предусмотрен порядок сбора и экологически безопасного размещения люминесцентных ламп.

Летний лагерь не занимается размещением отходов!

Судебная практика доказывает, что требования об уплате платы за загрязнение окружающей среды образовательными учреждениями в значительной части нарушают действующее федеральное законодательство. Единственное, чего пока не удастся избежать учреждению, это платы за загрязнение атмосферного воздуха (если у летнего лагеря есть собственный автотранспорт). Остальные же требования внесения платы за размещение отходов — нарушение федерального законодательства.

Для этого надо внимательно прочитать положения действующего федерального законодательства, ведь обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду возложена на физических и юридических лиц только в том случае, если в результате их деятельности совершается такое воздействие на окружающую среду, которое подпадает под виды негативного воздействия, установленные в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

При этом в соответствии со статьёй 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» под *размещением отходов* понимается их хранение и захоронение. В этом федеральном законе определяется хранение отходов как их содержание в объектах размещения отходов для их последующего захоронения, обезвреживания или использования, а захоронение отходов — как изоляцию не подлежащих дальнейшему использованию отходов в специальных хранилищах, чтобы предотвратить попадание вредных веществ в окружающую природную среду. При этом *объектом размещения отходов* является специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов (полигон, шламохранилище, хвостохранилище, отвал горных пород и другое).

Статья 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» устанавливает особые *требования к объектам размещения отходов*: их создание допускается на основании разрешений, выданных специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти; место строительства таких объектов определяется на основе специальных исследований и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы; объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов, который ведётся в порядке, определённом уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Вишневский А.Б.

Летний лагерь и загрязнение окружающей среды

Таким образом, при отсутствии специальной лицензии деятельностью по размещению отходов заниматься нельзя. Образовательные учреждения никогда не занимались размещением отходов в смысле, придаваемом этой деятельности нормами федерального законодательства, да и с учётом ограниченной правоспособности организационно-правовой формы «учреждения» в соответствии с действующим гражданским законодательством вообще не вправе заниматься такой деятельностью.

Следовательно, контролирующие органы, стремясь увеличить объёмы получаемой ими платы за загрязнение окружающей среды (расходуемой, в том числе, и на содержание этих органов!), незаконно возлагают обязанности платить за загрязнение окружающей среды и на летние лагеря и на многие другие образовательные учреждения, осуществляющие обычную хозяйственную деятельность (и даже на маленькие фирмы, в которых несколько человек просто сидят в офисе). Фактически контролёры подменили юридическое понятие «размещение отходов», которое влечёт загрязнение окружающей среды по закону, бытовым размещением отходов в мусорной корзине.

Однако Высший арбитражный суд (ВАС) РФ разъяснил неправомочность таких действий. В Постановлении Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 17 марта 2009 г. № 14561/08 указывается, что **деятельность по размещению отходов имеет специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах.**

Аналогичная позиция изложена и в различных Определениях ВАС РФ. Так, в частности, в Определении ВАС РФ от 26 февраля 2010 г. № ВАС-1520/10 указывается, что **«деятельность по размещению отходов имеет специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах.**

Отказывая в удовлетворении заявленных требований по взысканию платежей за негативное воздействие в спорный период за размещение отходов, суд апелляционной инстанции исходил из того, что управление Ростехнадзора не доказало осуществление предприятием такой деятельности, в результате которой происходит воздействие на окружающую среду, подпадающее под виды негативного воздействия в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах).

Доводы заявителя о том, что под размещением отходов понимается и временное их накопление в контейнерах, а также иное толкование заявителем норм Закона об отходах не свидетельствуют о нарушении судами единообразия в толковании и применении норм материального права».

В Определении ВАС РФ от 25 февраля 2010 г. № ВАС-1401/10 суд обратил внимание на то, что отказывая в удовлетворении заявленных требований по взысканию платежей за негативное воздействие при размещении отходов, суд исходил из того, что управление Ростехнадзора не доказало осуществление обществом такой деятельности, в результате которой происходит воздействие на окружающую среду, подпадающее под виды негативного воздействия в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Наличие доказательств, подтверждающих хранение и размещение в спорный период обществом строительных отходов от своей деятельности, судом не установлено.

Таким образом, требования об уплате платы за негативное воздействие на окружающую среду летними лагерями, которые в соответствии с действующим федеральным законодательством не имеют права заниматься деятельностью по размещению отходов и ею фактически не занимаются, грубым образом нарушают действующее федеральное законодательство об охране окружающей среды и не должны исполняться образовательными учреждениями.

Плату за загрязнение можно вернуть!

Излишне уплаченную плату в судебном порядке можно взыскать с органа, администрирующего эту плату. Более того, в судебном порядке могут быть взысканы и судебные расходы. Ярким примером этих возможностей является Определение Высшего арбитражного суда РФ от 27 июля 2011 г. № ВАС-9897/11. Высший арбитражный суд РФ указал на то, что «...университет не является субъектом отношений в сфере обращения с отходами, университет не занимался размещением отходов в смысле, придаваемом этой деятельности нормами Закона об отходах, у него не существует обязанности по представлению, согласованию расчётов платы за негативное воздействие на окружающую среду». Также в указанном Определении разъяснены вопросы уплаты судебных расходов.

В заявлении о пересмотре судебных актов в порядке надзора контролирующий орган просил их отменить, ссылаясь на неправильное толкование Закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», необоснованное возложение на управление обязанности по возмещению судебных расходов.

Рассмотрев заявление и материалы надзорного производства, судебная коллегия не нашла оснований для удовлетворения заявления, исходя из следующего. Судом установлено, что в период с III квартала 2007 года по IV квартал 2009 года университет представил в управление расчёты платы за негативное воздействие на окружающую среду за III–IV кварталы 2007 года, за I–IV кварталы 2008 года, I–IV кварталы 2009 года, на основании которых произвёл оплату в общей сумме 547 443 рубля 41 копейка, в том числе за размещение отходов — 546 841 рубль 06 копеек.

Университет представил в управление уточнённые расчёты платы за негативное воздействие на окружающую среду, ссылаясь на Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 17.03.2009 № 14561/08, в котором разъясняется правовая позиция в отношении понятия «размещение отходов».

В связи с отказом управления в удовлетворении требования заявителя провести сверку расчётов платы за негативное воздействие на окружающую среду и вернуть излишне уплаченные денежные средства, университет обратился с иском (ссылаясь на нормы Закона об отходах (см. выше). Удовлетворяя иск, суды исходили из того, что университет не является субъектом отношений в сфере обращения с отходами, университет не занимался размещением отходов в смысле, придаваемом этой деятельности нормами Закона об отходах, у него не существует обязанности по представлению, согласованию расчётов платы за негативное воздействие на окружающую среду; доказательств того, что университет вёл деятельность по размещению отходов, управлением не представлено.

Довод контролирующего органа относительно необоснованного возложения на управление обязанности по возмещению судебных расходов также не был принят судом, поскольку взыскивая с лица, не в пользу которого принят судебный акт, уплаченную в бюджет другой стороной государственную пошлину, суд возлагает на него не обязанность уплатить эту пошлину, а возместить понесённые судебные расходы. Освободив государственные органы, органы местного самоуправления от обязанности по уплате государственной пошлины по делам, рассматриваемым в арбитражных судах, закон не освободил указанных субъектов от возмещения судебных расходов стороне, в пользу которой принят судебный акт.

Вифлеемский А.Б.

Летний лагерь и загрязнение окружающей среды

Ситуация с требованиями платить за загрязнение окружающей среды весьма схожа с проблемами выплаты компенсации на книгоиздательскую продукцию педагогическим работникам. В обоих случаях анализ законодательства приводит к выводам о незаконности требований контролирующих органов, а судебная практика подтверждает сделанные выводы. Конечно, надо быть готовым доказывать свою правоту в суде, однако, по нашему мнению, учитывая решения высшей судебной инстанции, результат окажется в пользу летнего лагеря (при правильном поведении в суде). Суммы платы за загрязнение достаточно велики и незачем их необоснованно платить.

Написанное в данной статье — отнюдь не теория, всё проверено автором на практике: получены судебные решения о возврате средств, ранее уплаченных образовательными учреждениями в виде платы за загрязнение окружающей среды. При этом в ходе судебных процессов приходилось сталкиваться с самыми разными аргументами чиновников Росприроднадзора, отстаивающих свою позицию.

Аргументация чиновников Росприроднадзора, на мой взгляд, часто не выдерживает никакой критики и даже бывает анекдотической. В одной апелляционной жалобе они написали, обжалуя решение суда о взыскании с них излишне уплаченной платы, что в Государственной Думе РФ находится на рассмотрении законопроект № 29212-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которыми предлагается статья 23 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»: «Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов взимается в соответствии с законодательством Российской Федерации с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в процессе деятельности которых образуются отходы». По их мнению, это доказывает законность их требований платить за загрязнение и на этом основании решение суда должно быть отменено.

Однако любому грамотному человеку (а юристу тем более!) должно быть известно, что законопроект не может возлагать на юридических или физических лиц каких-либо обязанностей и только после принятия и опубликования в установленном порядке Федеральный закон вступает в силу и может применяться. Вместе с тем, этот довод чиновников Росприроднадзора показывает полную некомпетентность его представителей, так как законопроект был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы ФС РФ.

Как указано в Выписке из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 09.04.2012 № 20 «О проекте Федерального закона № 29212-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: «Принято решение согласиться с предложением Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии вернуть указанный проект Федерального закона авторам законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ (отсутствует заключение Правительства РФ)».

Таким образом, надо смело подавать иски в арбитражный суд и взыскивать излишне уплаченную плату за загрязнение окружающей среды: увы, юристы территориальных подразделений Росприроднадзора, администрирующего эти платежи, далеко не всегда юридически грамотны...

Анатолий Борисович Вифлеемский, действительный член Академии педагогических и социальных наук, доктор экономических наук, г. Нижний Новгород