



ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИИ

Плата за загрязнение

Негативное воздействие на окружающую среду является платным. Это закон. Однако бизнес не был бы бизнесом, если бы не пытался найти лазейки в законодательстве и сложить с себя обязанности по внесению платы за загрязнение. Выясним, кто обязан проходить регистрацию в Росприроднадзоре и Минприроды России, а также подавать сведения и расчеты в данные организации.



Е.И. Кузнецов,
ведущий юрист
АКГ «Уральский союз»

Категории лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, определены в ст. 16.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»:

- юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, *оказывающую негативное воздействие на окружающую среду*, – лица, обязанные вносить плату;
- юридические лица и индивидуальные предприниматели, *при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы*, за исключением твердых коммунальных отходов, – плательщики платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов.

Норма указанной статьи разделяет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на две категории:

- лица, обязанные вносить плату;
- плательщики платы при размещении отходов.

Разграничены и виды негативного воздействия на окружающую среду (п. 1 ст. 16 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ):

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками (далее – выбросы загрязняющих веществ);
- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты (далее – сбросы загрязняющих веществ);
- хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

Приведенное разделение лиц на категории и видов негативного воздействия имеет существенное значение для понимания возникающих в связи с этим обязанностей.

Учет загрязняющих объектов

Пунктом 2 ст. 16.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) предусмотрена постанoвка на учет лиц, обязанных вносить плату. Она осуществляется при ведении государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Фактически для постановки на учет необходимо выполнение двух условий:

- юридическое лицо должно являться лицом, обязанным вносить плату;
- должен наличествовать объект, оказывающий негативное воздействие.

Уже отмечалось, что обязанным вносить плату является лицо, негативное воздействие которого является результатом его хозяйственной деятельности в связи с выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух или сбросами загрязняющих веществ в водные объекты. Эту категорию лиц не стоит путать с плательщиками платы – их обязанность порождена размещением отходов, образованных в результате производства и (или) потребления.

Закон об охране окружающей среды определяет объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, как объект капитального строительства и (или) другой объект, а также совокупность объектов, объединенных единым назначением и (или) неразрывно связанных физически или технологически и расположенных в пределах одного или нескольких земельных участков.

Более предметно состав объектов раскрывается при анализе постановления Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий». «Вредными объектами»

считаются в т. ч. организации, занимающиеся: обеспечением электрической энергией, газом и паром; обработкой и утилизацией отходов в части, касающейся обезвреживания отходов производства и потребления; захоронением отходов производства и потребления; сбором и обработкой сточных вод – очисткой сточных вод централизованных систем водоотведения (канализации) и т. д.

Нормативными актами предлагается относить к объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, некое имущество (комплекс), имеющее производственное назначение, в результате хозяйственной деятельности которого оказывается вредное воздействие в виде выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух или сбросов загрязняющих веществ в водные объекты. Соответственно, постанoвка на учет осуществляется в случае наличия именно производственного объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду своей хозяйственной деятельностью.

Существует большое количество непроизводственных организаций, оказывающих услуги (управленческие, торгово-посреднические, консалтинговые), выполняющих работы (подрядные, субподрядные), которые обычно не эксплуатируют стационарные (капитальные) производственные объекты, оказывающие вредное воздействие. На первый взгляд это не предполагает обязанности постановки на учет.

Однако в сети Интернет 28 января 2015 г. было размещено интервью с директором Департамента государственной политики и регулирования в области охраны окружающей среды Минприроды России Д.М. Белановичем, который указал: «офисные здания и помещения будут отнесены к IV категории. Объекты этой категории не имеют источников вредных выбросов и сбросов и не под-

лежат нормированию по водоснабжению и водоотведению». Данную идею поддержали и некоторые авторы комментариев, не вдаваясь в суть вопроса и не аргументируя позицию нормативно.

На момент выхода интервью существовал лишь проект постановления, подготовленный Минприроды России. Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий были утверждены постановлением Правительства РФ в сентябре 2015 г. Изложенная в интервью позиция, основанная на проекте постановления, не может служить руководством к действию, так как не содержит аргументации, подтверждающейся действующим нормативным актом, а проект мог еще дорабатываться и изменяться.

В силу постановления Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 к IV категории относятся объекты, на которых:

1. Одновременно отмечаются два критерия:

а) имеются стационарные источники загрязнения окружающей среды, у которых выбросы в атмосферный воздух содержат не более 10 т загрязняющих веществ в год. При этом в составе выбросов отсутствуют вещества I и II классов опасности, радиоактивные вещества;

б) отсутствует сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, а также вместе со сточными водами – в централизованные системы водоотведения, другие сооружения и системы отведения и очистки сточных вод. Исключение: сброс загрязняющих веществ, образующихся в результате использования вод для бытовых нужд.

2. Осуществляется деятельность по обеспечению электрической энергией, газом и паром (с использованием оборудования с проектной тепловой мощностью менее 2 Гкал/ч при потреблении газообразного то-

плива), если при этом объект соответствует подп. «б» п. 1.

3. Используется оборудование исключительно для исследований, разработок и испытаний новой продукции и процессов (предприятия опытного производства, научно-исследовательские институты, опытно-конструкторские бюро), если объект соответствует критериям, предусмотренным п. 1.

Два последних пункта детально рассматривать не будем, так как офисные и непроизводственные организации обычно обеспечением электрической энергией, газом, паром и деятельностью по исследованию, разработке и испытанию новой продукции и процессов не занимаются.

Обратимся к первому пункту, который как квалифицирующий признак указывает на «наличие на объекте стационарных источников загрязнения окружающей среды, масса загрязняющих веществ выброса в атмосферный воздух которых не превышает 10 т в год».

Понятие стационарного источника загрязнения окружающей среды дается в Законе об охране окружающей среды – это источник загрязнения окружающей среды, местоположение которого определено с применением единой государственной системы координат или который может быть перемещен посредством передвижного источника загрязнения окружающей среды (ст. 1).

Единая государственная система координат обычно используется для определения местоположения чего-то «большого и глобального», например промышленного производства. Но далее в определении следует союз «или» – может быть перемещен посредством передвижного источника загрязнения окружающей среды. Передвижные источники – это автомашины, а ими много чего можно «переместить». Это все к тому, что ни Закон об охране окружающей среды, ни озвученное постановление

не конкретизируют стационарные источники загрязнения окружающей среды.

Конструкция комментируемого подпункта такова, что предполагает «наличие на объекте стационарных источников загрязнения окружающей среды». То есть сам объект, например помещение, здание, не загрязняет, а в нем присутствует стационарный источник негативного воздействия.

Что находится в офисах? Прежде всего компьютеры, шредеры, кофемашины, холодильники, микроволновки и т. д. Если рассматривать данную технику как возможный источник загрязнения атмосферного воздуха, возникают обоснованные сомнения относительно их негативного воздействия.

Для предметного рассмотрения стационарных источников загрязнения окружающей среды обратимся к Методическому пособию по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух* (далее – Методическое пособие).

Методическое пособие подразделяет стационарные источники выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух на два типа:

- источники с организованным выбросом;
- источники с неорганизованным выбросом.

К основным источникам с организованным выбросом относятся:

- дымовые и вентиляционные трубы;
- вентиляционные шахты;
- аэрационные фонари;
- дефлекторы.

К неорганизованным источникам относятся:

- неплотности технологического оборудования (пропуски технологических газов через уплотнения перекачивающего оборудования и запорно-регулирующую

арматуру, расположенную вне вентилируемых помещений), в т. ч. работающего при избыточном давлении;

- факельные установки и амбары для сжигания некондиционного углеводородного сырья;
- открытое хранение топлива, сырья, материалов и отходов, в т. ч. пруды-отстойники и накопители, нефтеловушки, шламо- и хвостохранилища, золоотвалы, отвалы горных пород, открытые поверхности испарения и т. п.;
- взрывные работы;
- погрузочно-разгрузочные работы, в т. ч. маршруты перемещения сыпучих материалов;
- карьеры добычи полезных ископаемых, открытые участки их дробления и отсева на фракции;
- технологические процессы и оборудование, расположенное в производственных помещениях, не оснащенных вентиляционными установками, а также расположенное на открытом воздухе (например, передвижные сварочные посты, пилорамы и т. д.);
- транспортные средства, хранящиеся или эксплуатируемые на производственной территории (автотранспорт, тепловозы, дорожная и строительная техника, речные и морские суда в акватории порта и т. п.);
- резервуарные парки, сливно-наливные железно- и автодорожные эстакады и терминалы речных и морских портов.

Проанализировав методические пособия, приходим к выводу, что «обычные офисы» с присутствующей в них бытовой техникой и оргтехникой не относятся к IV категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. В связи с чем у таких организаций

* НИИ «Атмосфера», СПб., 2005. Введено в действие письмом Ростехнадзора от 24.12.2004 № 14-01-333.

нет и обязанности по постановке на соответствующий учет.

Частично данную позицию подтвердил и Верховный Суд РФ.

Пример

Суд рассматривал правомерность привлечения к административной ответственности индивидуального предпринимателя за невнесение платы за негативное воздействие на окружающую среду. По мнению проверяющих, в процессе осуществления деятельности по ремонту обуви посредством образования отходов производства и потребления оказывалось негативное воздействие, что влечет обязанность по внесению соответствующих платежей.

Верховный Суд РФ указал, что, исходя из положений норм законодательства и правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в определении от 10.12.2002 № 284-О, обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду возникает у физических и юридических лиц только в том случае, если в результате их деятельности происходит такое воздействие на окружающую среду, которое подпадает под виды негативного воздействия, установленные в Законе об охране окружающей среды. В процессе деятельности индивидуального предпринимателя по ремонту обуви образуются отходы производства и потребления, которые складываются в контейнеры, что не отвечает установленным законом признакам негативного воздействия (постановление Верховного Суда РФ от 04.02.2016 № 57-АД15-7).

Однако не следует забывать о новизне норм, действующих с 2016 г., отсутствии ведомственных разъяснений и сложившейся актуальной практике. Поэтому данный вопрос подлежит периодическому анализу для уточнения официальной позиции и оценки возможных рисков.

Законодатель установил переходный период. Юридические лица, осуществляющие

хозяйственную и (или) иную деятельность, обязаны поставить на государственный учет принадлежащие им на установленном законом праве объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 11 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ). Закон вступил в силу с 1 января 2015 г. Соответственно, до 1 января 2017 г. существует необходимый запас времени для получения официальных разъяснений и в случае необходимости постановки на учет.

Внесение платы при размещении отходов

При отсутствии объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, полностью избежать несения «экологической нагрузки» не удастся.

Согласно п. 1 ст. 16.1 Закона об охране окружающей среды, действующему с 1 января 2016 г., плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, за исключением твердых коммунальных отходов, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы.

Плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов (ТКО) являются региональные операторы по обращению с ТКО, операторы по обращению с ТКО, осуществляющие деятельность по их размещению.

Подобная обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов уста-

новлена также пп. 4 и 5 ст. 23 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления).

Буквально из приведенной нормы следует, что у организации с 1 января 2016 г. существует обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов только в том случае, если образуемые ею отходы не будут подпадать под категорию твердых коммунальных.

Твердыми коммунальными являются:

- отходы, образовавшиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами;
- товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд.

К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, *образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях* в процессе потребления физическими лицами (ст. 1 Закона об отходах производства и потребления).

Если в результате деятельности организации образуются отходы, подобные отходам в жилых домах (помещениях), то вносить плату за негативное воздействие не следует. В соответствии с пп. 5 и 9 ст. 23 Закона об отходах производства и потребления расходы на плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ТКО учитываются при установлении тарифов для оператора по обращению с ТКО, который и будет являться плательщиком.

В свободном доступе информации об утверждении единого тарифа и заключении соглашения с региональным оператором

по обращению с ТКО на территории, например, Москвы или Московской области найти не удалось.

Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлен переходный период до 1 января 2017 г. для введения коммунальной услуги по обращению с ТКО, установления единого тарифа на услугу по обращению с ТКО на территории соответствующего субъекта РФ, проведения конкурсного отбора регионального оператора и заключения соглашения.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования разъяснила, что до дня утверждения единого тарифа регионального оператора по обращению с ТКО на территории соответствующего субъекта РФ и заключения соглашения с региональным оператором плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, в т. ч. ТКО, должны исчислять и уплачивать юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались данные отходы (письмо Росприроднадзора от 11.04.2016 № АС-06-01-36/6155 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду»).

Если в процессе хозяйственной деятельности образуются отходы, подобные по составу образующимся в жилых помещениях, что присуще непроизводственным и офисным организациям, то в 2016 г. следует самостоятельно уплачивать плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов. При этом необходимо отслеживать информацию о введении единого тарифа и заключении соглашения с региональным оператором, дабы своевременно переложить обязанности на реги-

онального оператора и не допустить возникновения переплаты.

Платежной базой для исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов является масса размещенных в отчетном периоде отходов производства и потребления, которая определяется плательщиками самостоятельно (ст. 16.2 Закона об охране окружающей среды).

С 1 января 2016 г. начали действовать нормы о новых сроках внесения платы за негативное воздействие (ст. 16.4 Закона об охране окружающей среды). В соответствии с новым порядком отчетным периодом признается календарный год, плата за который вносится не позднее 1 марта следующего года. Плательщики, не отнесенные к субъектам малого и среднего предпринимательства, обязаны вносить квартальные авансовые платежи (кроме IV квартала) не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала. Размер таких платежей равен 1/4 суммы платы за негативное воздействие, уплаченной за предыдущий год.

Не позднее 10 марта года, следующего за отчетным периодом, представляется декларация о плате за негативное воздействие на окружающую среду. Подача какой-либо отчетности о перечислении в течение года авансовых платежей законодательством не предусмотрена.

Кадастр отходов

Законом об охране окружающей среды предусмотрено ведение государственного кадастра отходов и регионального кадастра отходов (ст. 20).

Отдельные субъекты РФ ведут региональные кадастры отходов (например, Москва и Московская область), сведения для которых обязаны представлять как органы местного самоуправления, так и юридиче-

ские лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по обращению с отходами.

Постановлением правительства Москвы от 14.10.2003 № 865-ПП «О Сводном кадастре отходов производства и потребления города Москвы» с целью сбора, накопления и систематизации данных в области обращения с отходами предусмотрено ведение регионального кадастра.

Для формирования и ведения кадастра юридические лица, в процессе деятельности которых образуются отходы производства и потребления либо деятельность которых связана с любым этапом обращения с отходами производства и потребления, представляют в Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы до 1 сентября года, следующего за отчетным годом, исходные данные в виде разработанных информационных форм.

Непредставление, несвоевременное представление данных, необходимых для ведения сводного кадастра отходов производства и потребления г. Москвы, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 100 тыс. руб. (ч. 1 ст. 4.36 Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»). Судебная практика свидетельствует о действенности этого закона: постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.03.2015 № 09АП-5938/15, от 14.02.2014 № 09АП-47569/13.

Министерство экологии и природопользования Московской области установило обязанность представления юридическими лицами, которые образуют в процессе хозяйственной деятельности отходы или деятельность которых связана с отходами производства и потребления, информационных форм сведений ежегодно в срок

до 1 марта (распоряжение от 25.01.2016 № 41-РМ «Об утверждении Порядка ведения кадастра отходов Московской области»). Требуемая информация представляется в министерство экологии и природопользования Московской области.

За нарушение порядка ведения кадастра отходов Московской области ст. 11.3 Закона Московской области от 22.12.2006 № 240/2006-ОЗ «Об охране окружающей среды в Московской области» установлена административная ответственность:

- непредставление сведений, используемых для ведения кадастра отходов Московской области, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 100–300 тыс. руб.;
- несвоевременное представление сведений, используемых для ведения кадастра отходов Московской области, представление недостоверных сведений, представление сведений в неполном объеме влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 50–200 тыс. руб.

Судебная практика по данной категории дел не найдена. Возможно, это связано с ее отсутствием и как таковой «молодостью» нормативно-правовых актов, устанавливающих обязанность представления информационных форм сведений для кадастра отходов Московской области.

В сети Интернет размещена информация о том, что, идя навстречу руководителям и предпринимателям, министерство экологии и природопользования Московской области установило мораторий на применение мер административного воздействия. На лето 2016 г. запланировано начало проверок организаций, которые проигнорировали уведомления ведомства о необходимости представить информацию.

Представлять информацию для формирования и ведения региональных кадастров должны все юридические лица, в процессе хозяйственной деятельности которых образуются отходы производства и потребления либо деятельность которых связана с обращением с отходами производства и потребления.

Оценить риски привлечения к административной ответственности за непредставление, несвоевременное представление данных, необходимых для ведения регионального кадастра отходов, затруднительно. Московской областью установлен до июля 2016 г. некий мораторий на привлечение к ответственности, но, опять же, он не получил законодательной формы, а существует на уровне устного заявления министра экологии и природопользования Московской области А.Б. Когана. По г. Москве отсутствует информация о повальном привлечении за непредставление и (или) несвоевременное представление информации. Возможно, ведомство не акцентирует на этом должного внимания, но оценить перспективы невозможно.

Само представление информации в региональный кадастр отходов не связано с регистрацией организации. Представляемые сведения для уполномоченных ведомств носят статистический характер и предназначены для их систематизации и получения необходимых данных. На государственный учет, в соответствии с нормами ст. 16.1 и 69 Закона об охране окружающей среды, ставятся объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду. Однако, как уже было рассмотрено, постановка на учет непроизводственных и офисных организаций под большим сомнением. Да и срок постановки – до 1 января 2017 г., что устраняет возможность привлечения к ответственности.