

Лунева Елена Викторовна, к.ю.н., ассистент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета
E-mail: vilisa_vilisa@mail.ru

Luneva Elena Viktorovna, candidate of law, assistant of the chair of ecological, labor and civil procedure law of Kazan (Volga region) Federal University
E-mail: vilisa_vilisa@mail.ru

Договорное регулирование внесения платы за размещение отходов: взаимодействие экологического и гражданского права

Contractual regulation of payment for placement of waste: the interaction of environmental and civil law

***Аннотация:** В статье анализируется возможность и эффективность применения договорного регулирования при определении субъекта платы за размещение отходов. От договорной модели распределения обязанности вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду зависит наличие или отсутствие стимулирующего воздействия на производителя отходов образовывать их в меньшем объеме.*

***Abstract:** The paper is devoted to analysis of possibility and effectiveness of implementation of contractual regulation in determination the subject of payment for placement of waste. The existence or absence of stimulating effect on the waste maker to form them less is determined by contract model of the distribution of duties to make payment for a negative impact on the environment.*

***Ключевые слова:** отходы производства и потребления, договор оказания услуг, плата за негативное воздействие на окружающую среду, взаимодействие, условия договора, экологическое право, гражданское право, межотраслевые связи.*

***Key word:** production and consumption waste, services agreement, payment for a negative impact on the environment, interaction, conditions of the contract, environmental law, civil law, inter-branch ties.*

На современном этапе развития правового регулирования отношений по обращению отходов производства и потребления наблюдается усиление конвергенционных процессов экологического и гражданского права, проявляющиеся в виде взаимодействия указанных правовых отраслей. Гражданско-правовые средства активно применяются не только для упорядочивания экономических отношений по переработке, повторному применению отходов, извлечению из них полезных компонентов и другой деятельности, но и все больше интегрируются в правовой механизм охраны окружающей среды и здоровья человека.

Для размещения отходов производства и потребления на полигонах, шламохранилищах, отвалах горных пород и иных оборудованных местах используется, как правило, такой гражданско-правовой инструмент, как

договор оказания услуг. Сторонами договора является *заказчик* (юридические лица и индивидуальные предприниматели, хозяйственная и иная деятельность которых связана с образованием отходов производства и потребления – «производитель» отходов) и *исполнитель* (специализированная организация, осуществляющая на основании лицензии размещение отходов, образуемые другими субъектами). Предмет договора составляет деятельность исполнителя по размещению принадлежащих заказчику отходов на полигоне, которым обладает исполнитель на основе вещного или обязательственного права.

Специфические черты договора оказания услуг по размещению отходов выражаются в его содержании, которое осложняется публично-правовым элементом. В анализируемом договоре наряду с гражданско-правовыми условиями предусматриваются условия, имеющие публично-правовые последствия¹ для одной из сторон двухсторонней сделки. Особенности такой договорной конструкции прежде всего связаны с возможностью определения участника гражданского правоотношения, который будет нести бремя платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Условие о субъектной принадлежности обязательства вносить в бюджет эколого-правовой платеж за размещение отходов относится к условиям договора, приводящим к публично-правовым последствиям. В природоохранном законодательстве точно не определено, какая из сторон гражданского правоотношения по размещению отходов выполняет функцию плательщика публично-правового платежа за негативное воздействие на окружающую среду: 1) специализированная организация, непосредственно размещающая отходы, или 2) юридические лица и индивидуальные предприниматели их образующие. Конституционный суд РФ признал допустимым применять договорное регулирование при определении

¹ Подробнее о публично-правовых последствиях гражданско-правовых договоров как о проявлении межотраслевых связей гражданского права см.: *Чельшев М.Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2008. С. 93, 272, 310, 351.

обязанного лица осуществлять эколого-правовой платеж, указав, что с экономической точки зрения не имеет принципиального значения, на какую из сторон в договоре по размещению отходов будет возложена обязанность вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду². Однако договорное определение стороны гражданско-правовой сделки, которая будет нести бремя уплаты эколого-правового платежа, существенно сказывается на поддержании благоприятной экологической обстановки с позиций правового стимулирования производителя отходов образовывать их в меньшем объеме.

Следует обозначить четыре возможных регулятивных «сценария», приводящих к различным правовым моделям распределения обязанности вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, характеризующихся различной структурой межотраслевых связей экологического и гражданского права:

1) в договоре оказания услуг по размещению отходов отсутствует согласованное сторонами условие об обязанности одного из участников гражданского правоотношения осуществлять эколого-правовой платеж;

2) договором оказания услуг по размещению отходов рассматриваемая обязанность возлагается на исполнителя (специализированная организация);

3) договором оказания услуг по размещению отходов предусматривается, что обязательство самостоятельно вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду берет на себя заказчик («производитель» отходов);

4) по условиям договора эколого-правовой платеж за размещение отходов включается в стоимость оказания услуг.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и 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 жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

1. Очевидно, что в случаях отсутствия в договоре согласованного контрагентами условия об определении обязанной стороны по внесению спорного платежа, применяется нормативно-правовое регулирование. Однако на законодательном уровне не закрепляется содержательная регламентация относительно того, кто из участников гражданского правоотношения по размещению отходов должен нести бремя расходов, связанных с негативным воздействием на окружающую среду³. Одни ученые считают, что и лимиты на размещение отходов производства и потребления, и обязанность по уплате эколого-правового платежа должна лежать на специализированной организации⁴. Другие, придерживаясь диаметрально противоположной научной позиции, полагают, что эффективнее взимать плату за негативное воздействие на окружающую среду с субъектов, которые образуют отходы⁵.

С 1 января 2016 г. вводится в действие ст. 16.1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶, вносящая некоторую ясность в круг участников, обязанных осуществлять эколого-правовую плату. В сфере размещения отходов производства и потребления такими субъектами будут являться юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности которых они появились. Плательщиками платы при размещении твердых коммунальных отходов будут признаны региональные

³ Так же об этом см.: *Зиновкин Н.С.* Обзор судебной практики по вопросу платы за размещение отходов производства и потребления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 2. С. 204-211.

⁴ См.: *Бабич А.А.* Проблема определения субъекта платы за размещение отходов производства и потребления // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2013. Т. 15. № 1. С. 26, 27; *Емельянов А.С.* Некоторые аспекты правового регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления // Коллегия. 2008. № 1-2.

⁵ См.: *Кичигин Н.В., Пономарев М.В.* Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления: науч.-практ. пособие. М.: Юриспруденция, 2010. 184 с.; *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 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 7. С. 124-131.

⁶ См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ (ред. от 29 декабря 2014 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4220.

операторы по их обращению и размещению⁷. В целом этот подход позволяет вернуть целостность правовому механизму охраны окружающей среды, увязав институт платежей с экологическим нормированием и разрешениями на негативное воздействие⁸. В то же время нововведения не дают однозначного ответа по учету плательщиков платы за размещение отходов, образующиеся в результате деятельности, не всегда связанной с эксплуатацией объекта негативного воздействия. Недостаточно прозрачно закреплен правовой титул использования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями объектов негативного воздействия применительно к определению субъекта, обязанного осуществлять анализируемые платежи⁹. Не понятно кто, арендатор или арендодатель объекта негативного воздействия будет нести бремя платы за размещение отходов. Не устранен пробел в возможности использовать договорные формы регламентирования распределения платы за размещение отходов между арендатором и арендодателем источника негативного воздействия. К сожалению, отсутствие четких положений в приведенных эколого-правовых новшествах, не обеспечивают общего терминологического поля экологического и гражданского права.

Новеллы ничего не говорят о возможности перераспределять между субъектами договорного отношения бремя платы за негативное воздействие на окружающую среду. Единственное нормативное разъяснение по договорному регулированию в рассматриваемой сфере дано Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды: если специализированная организация не приняла на себя экономическую ответственность по внесению платежей за размещение отходов, то

⁷ В литературе высказывается небезосновательное предложение об исключении твердых коммунальных отходов из объектов платы за негативное воздействие на окружающую среду, см.: *Данилова Н.В.* Плата за размещение твердых коммунальные отходов: новые законодательные требования и их социально-экономические последствия // *Урбанистика.* 2015. № 3. С. 109-124.

⁸ *Данилова Н.В.* Плата за негативное воздействие на окружающую среду: первые оценки новелл законодательства // *Финансы и управление.* 2014. № 4. С. 54-80.

⁹ Там же. С. 54-80.

перечислить их обязаны хозяйственники, в результате деятельности которых образуются отходы¹⁰. Согласно судебному истолкованию при отсутствии в договоре условия о стороне, обязанной осуществить плату в бюджет за негативное воздействие на окружающую среду, оказание услуг по размещению отходов специализированной организацией на основании договора не означает автоматического перехода на нее бремени уплаты такого публично-правового платежа¹¹.

Таким образом, если участники правоотношения по размещению отходов не прибегли к договорному регулированию с целью определения обязанного лица по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду, то указанные расходы будет нести «производитель» отходов. Нормативное возложение функции плательщика (с возможностью применения пятикратного повышающего коэффициента) на образующих отходы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей соотносится с принципом «экологической ответственности производителя»¹².

2. В содержание договорной конструкции, где обязанность по внесению платежей за негативное воздействие на окружающую среду возлагается на специализированную организацию, необходимо включать условие о переходе права собственности на вывозимые отходы производства и потребления. Дело в том, что в гражданско-правовом значении отходы представляют собой вещи, поэтому их правовой режим определяется нормами одновременно как экологического, так и гражданского права. Основываясь на взаимосвязи положений Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «Об отходах производства и

¹⁰ См.: Письмо Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 17 января 1997 г. № 14-07/32 «О взимании платы за размещение отходов» // Экологический вестник Подмосковья. 1997. № 4.

¹¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 19 августа 2015 г. № 306-ЭС15-9481 по делу № А12-25697/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Подробнее о внедрении принципа «экологической ответственности производителя» в области утилизации отходов производства и потребления см.: *Пономарев М.В.* Тенденции и перспективы совершенствования законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 27, 29.

потребления» и Гражданского кодекса РФ право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых образовались указанные отходы. Бремя содержания принадлежащего ему имущества несет собственник, если иное не предусмотрено законом или договором. Следовательно, к расходам на содержание имущества относится также обязанность по внесению платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Указанный вывод находит подтверждение в судебном истолковании эколого-правовых и гражданско-правовых норм, согласно которому при передаче отходов, образованных природопользователями, на полигон автоматического перехода права собственности на отходы не происходит за исключением случая, когда в договоре предусмотрен такой переход к специализированной организации¹³.

Условие о переходе права собственности на отходы делает договор оказания услуг по их размещению смешанным. В зависимости от возмездности или безвозмездности перехода права собственности на отходы обозначенная сделка будет включать элементы договора купли-продажи или дарения. Поэтому к таким частям смешанного договора необходимо применять правила о договорах, элементы которых он содержит. Кроме того, в договоре оказания услуг по размещению отходов должна быть предусмотрена обязанность специализированных организаций производить расчеты и вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов, являющихся собственностью иных лиц¹⁴.

Таким образом, на определение обязанного по внесению публично-правового платежа субъекта гражданского правоотношения, связанного с размещением отходов на полигонах, существенно влияют гражданско-

¹³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 15 июля 2015 г. № 309-ЭС15-2565 по делу № А07-2441/2014, Определение Верховного Суда РФ от 9 июня 2015 г. по делу № 307-КГ15-3257, А66-7335/2014, Определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2015 г. по делу № 303-КГ14-2151, А37-1326/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2015 г. по делу № 309-КГ14-2379, А34-4615/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

правовые условия договора (об отчуждении и переходе права собственности на отходы от заказчика к исполнителю). Межотраслевая связь экологического и гражданского права на рассмотренном сегменте правового регламентирования настолько тесная, что при отсутствии условия о переходе права собственности на отходы, стороны не достигнут цели договорного регулирования по распределению бремени платы за негативное воздействие на окружающую среду.

3. Следующий вариант юридической конструкции договора оказания услуг по размещению отходов предполагает, что обязательство самостоятельно вносить в бюджет анализируемую плату берет на себя заказчик («производитель» отходов). Условие о добровольном внесении эколого-правового платежа хозяйствующими субъектами, в результате деятельности которых образуются отходы, требованиям закона не противоречит и не может быть признано ничтожным¹⁵. Тем не менее, территориальные управления Росприроднадзора продолжают направлять в адрес специализированных организаций (исполнитель) требования об уплате задолженности за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов, образованных иными лицами¹⁶.

4. В договоре оказания услуг по размещению отходов предусматривается условие об учете платежа за негативное воздействие на окружающую среду в структуре стоимости оказываемых услуг. При таких обстоятельствах заказчик («производитель» отходов) передает специализированной организации денежные средства с целью их внесения последней в качестве эколого-правового платежа. Косвенно о возможности применения обозначенной договорной формы к регулированию платы за размещение отходов говорится в письме Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 17 января 1997 г. № 14-07/32 «О взимании

¹⁵ См.: Определение Верховного Суда РФ от 26 августа 2015 г. № 309-ЭС15-2565 по делу № А07-2441/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 19 августа 2015 г. № 306-ЭС15-9481 по делу № А12-25697/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

платы за размещение отходов»¹⁷. В обозначенном нормативном правовом акте разъяснено, что организации, осуществляющие сбор и транспортировку отходов, не являются природопользователями, но они могут принять на себя бремя по внесению платежей за размещение отходов *за счет средств, получаемых от организаций*, в результате деятельности которых образовались отходы. Чтобы не действовать себе в убыток участникам гражданского правоотношения по размещению отходов следует учитывать данный платеж в стоимости их размещения. Другими словами *публично-правовой* платеж будет включаться в размер *гражданско-правового* платежа за размещение отходов, что наглядно демонстрирует взаимодействия экологического и гражданского права.

Судья Конституционного Суда РФ К.В. Арановский высказал особое мнение о том, что не является приемлемой система отношений, где специализированная организация, оказывая услуги по размещению отходов, получала бы заодно и права сборщика экологических платежей, взимая их с производителей мусора в составе платы за оказанные услуги, чтобы потом общей суммой вносить эти платежи в бюджет от своего имени¹⁸. Однако включение публично-правового платежа в тариф ни как не скажется на стимулирующей функции повышающего коэффициента для производителей отходов образовывать их в меньшем объеме и не отразится на качестве природной среды.

Правовое стимулирование к образованию отходов в меньшем объеме характеризуется существенными колебаниями в зависимости от договорной модели определения адресатов эколого-правовой обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду. В тех договорных формах, где бремя оплаты платежа прямо или косвенно (через тариф) ложится на заказчика («производителя» отходов) как на субъекта, деятельность которого реально связана с негативным воздействием на

¹⁷ Экологический вестник Подмосковья. 1997. № 4.

¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

экологическую обстановку, именно на него оказывается стимулирующее воздействие повышающего коэффициента за сверхлимитное размещение отходов производства и потребления. В других договорных конструкциях правовое стимулирование в анализируемом направлении осуществляться не будет. Следовательно, необходимо выявлять взаимосвязи и взаимозависимости не только между структурными внутриотраслевыми элементами экологического права, их общего и особенного¹⁹, но и обеспечить межотраслевые связи экологического и гражданского права.

С помощью договорного регулирования анализируемое условие отражается на модели распределения публично-правовой обязанности по внесению экологического платежа. Договорные вариации субъектной принадлежности требования о внесении платы за негативное воздействие на окружающую среду имеют неодинаковую структуру межотраслевых связей гражданского и экологического права, приводящих к различным публично-правовым последствиям. В то же время в юридической литературе указывается, что применение при регулировании публичных платежей договорного режима будет блокировать возможность применения мер государственного принуждения²⁰. Но ведь и при договорном, и при нормативном регулировании круга субъектов, обязанных вносить эколого-правовую плату, обращение взыскания на задолженность происходит по одинаковому механизму. Договорные средства в сфере регламентирования платы за негативное воздействие на окружающую среду применять допустимо, однако только при условии строгого соблюдения межотраслевых связей экологического и гражданского права. Не случайно судья Конституционного Суда РФ К.В. Арановский подчеркнул, что при неверном понимании судебной конституционной оговорки о применении договорных форм регулирования платы за размещение отходов «может иметь в

¹⁹ См.: *Голиченков А.К.* Экологическое право: в поисках современной методологии // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 19-36.

²⁰ *Васянина Е.Л.* Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // *Налоги.* 2014. № 4. С. 40-44.

законодательной деятельности последствия, расходящиеся с конституционными установлениями, и дать почву административным, финансовым и другим злоупотреблениям»²¹.

Функциональное назначение института эколого-правовых платежей заключается в стимулировании субъектов экологических правоотношений оказывать меньшее негативное воздействие на природную среду. Публично-правовой платеж за размещение отходов существенно отличается от платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ тем, что в негативном воздействии участвует не один субъект, а два – непосредственный «производитель» отходов и специализированная организация, осуществляющая конечное размещение отходов на местах их захоронения. При исчислении платы за размещение отходов целесообразно учитывать негативное воздействие на экологическую обстановку не только «производителя» отходов, но и специализированной организации. Однако недопустимо, чтобы за одни и те же отходы платило сразу два субъекта. Необходимо модифицировать формулу расчета платы за размещение отходов так, чтобы она была перераспределена между производителями отходов и специализированными организациями. Такой подход даст возможность стимулировать первых образовывать отходы в меньшем объеме, а вторых побудить к рациональному размещению отходов на полигонах и снижению экологических проблем от эксплуатации последних как источников негативного воздействия. Оба указанных субъекта могут извлекать полезные компоненты из отходов, уменьшив объем конечно размещенного мусора.

Таким образом, использование дозволительного регулирования без системы ограничений в сфере эколого-правовых платежей может привести к тому, что публично-правовые последствия будут не соответствовать предполагаемому идеальному результату. Установленная судебнo-конституционным правоположением возможность участников

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

правоотношения по размещению отходов самостоятельно распределять бремя уплаты эколого-правового платежа дает значительную свободу их усмотрению, которая не всегда учитывает стимулирующую функцию экологического нормирования. Применять договорное регулирование в эколого-правовой действительности следует осторожно, и только с учетом взаимовлияния экологического и гражданского права. В противном случае, использование договорных инструментов в сфере взимания эколого-правовых платежей может привести к полному снижению эффективности институтов публичного права, направленных на сохранении природы и обеспечение экологической безопасности.

Библиографический список

1. *Бабич А.А.* Проблема определения субъекта платы за размещение отходов производства и потребления // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2013. Т.15. № 1. С. 24-28.
2. *Васянина Е.Л.* Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоги. 2014. № 4. С. 40-44.
3. *Голиченков А.К.* Экологическое право: в поисках современной методологии // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / Отв. ред. М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 19-36.
4. *Данилова Н.В.* Плата за негативное воздействие на окружающую среду: первые оценки новелл законодательства // Финансы и управление. 2014. № 4. С.54-80.
5. *Данилова Н.В.* Плата за размещение твердых коммунальные отходов: новые законодательные требования и их социально-экономические последствия // Урбанистика. 2015. № 3. С. 109-124.
6. *Емельянов А.С.* Некоторые аспекты правового регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления // Коллегия. 2008. № 1-2.

7. *Зиновкин Н.С.* Обзор судебной практики по вопросу платы за размещение отходов производства и потребления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 2. С. 204-211.

8. *Кичигин Н.В., Пономарев М.В.* Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления: науч.-практ. пособие. М.: Юриспруденция, 2010. 184 с.

9. *Пономарев М.В.* Тенденции и перспективы совершенствования законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 22-32.

10. *Челышев М.Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2008. 501 с.

11. *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 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 7. С. 124-131.