



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации"

город Москва

10 декабря 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Д.Зорькина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Правительства Российской Федерации,

установил:

1. Статьей 6 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года "Об охране окружающей природной среды" на Правительство Российской Федерации было возложено полномочие устанавливать порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (данный Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 10 января 2002 года "Об охране окружающей среды"). Во исполнение указанного предписания Правительство Российской Федерации приняло постановление от 28 августа 1992 года № 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия".

Данное постановление Правительства Российской Федерации (в редакции от 14 июня 2001 года) - как возлагающее обязанность по уплате налога, не установленного федеральным законом, а потому не соответствующее статьям 57 и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации, статье 6 Налогового кодекса Российской Федерации и пункту 1 статьи 16 Федерального закона от 10 января 2002 года "Об охране окружающей среды" - решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2002 года № ГКПИ 2002-178 по гражданскому делу по заявлению ОАО "Кольская горно-металлургическая компания" признано незаконным (недействительным). Определением Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2002 года № КАС 02-232 указанное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба Правительства Российской Федерации - без удовлетворения.

В связи с этим Правительство Российской Федерации, используя конституционное полномочие, предоставленное ему статьей 125 (пункт "а" части 2) и конкретизированное Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" (подпункт "а" пункта 1 части первой статьи 3, статьи 36 и 84, часть первая статьи 85), направило в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия". Как утверждает в запросе, платежи за загрязнение окружающей среды не являются налоговыми платежами, не обладают необходимыми признаками налоговых обязательств в их конституционно-правовом смысле и, следовательно, не включаются в систему платежей, которые

согласно статьям 57 и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации должны устанавливаться законом. По мнению заявителя, названное постановление принято в соответствии с конституционными полномочиями Правительства Российской Федерации и не нарушает предписаний федеральных законов, а потому - вопреки решению Верховного Суда Российской Федерации - подлежит действию.

Таким образом, перед Конституционным Судом Российской Федерации, по существу, ставится вопрос о соответствии постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" Конституции Российской Федерации с точки зрения установленного ею разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти.

2. Предусмотренное статьей 125 Конституции Российской Федерации полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принадлежит только Конституционному Суду Российской Федерации; суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные в данной статье акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу; рассмотрение судом общей юрисдикции дел о проверке указанных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2 и часть 4) нормативных актов уровня ниже федерального закона (в том числе постановлений Правительства Российской Федерации), в результате которого такой нормативный акт может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей его проверки в порядке конституционного судопроизводства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации").

Вопрос о правовой природе того или иного нормативного акта Правительства Российской Федерации как соответствующего или не соответствующего федеральному закону по своему характеру относится к числу конституционных, поскольку непосредственно Конституция Российской Федерации, устанавливая разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти, наделяет Правительство Российской Федерации соответствующими полномочиями, в том числе полномочием издавать нормативные постановления на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, определяет юридическую силу таких постановлений и их место в иерархии нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти Российской Федерации - они обязательны к исполнению в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации (статья 115), закрепляет в статье 125 (пункт "б" части 2) прерогативу Конституционного Суда Российской Федерации проверять их соответствие Конституции Российской Федерации, в том числе, следовательно, требованию, закрепленному в ее статье 115.

Согласно правовым позициям, сформулированным Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 16 июня 1998 года и от 11 апреля 2000 года, решение суда общей юрисдикции, которым нормативный акт Правительства Российской Федерации признан противоречащим федеральному закону, не является подтверждением недействительности нормативного акта Правительства Российской Федерации, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению. Иное не согласуется с конституционным полномочием перечисленных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации органов и лиц обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о подтверждении конституционности нормативных актов по уровню ниже федерального закона как принятых в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти.

Решение суда общей юрисдикции о том, что нормативный акт Правительства Российской Федерации противоречит федеральному закону, не препятствует возможности проверки

конституционности как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федерации по инициативе соответствующих органов государственной власти в порядке статьи 125 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает его подлежащим действию. При этом, принимая решение, на основании которого признанные неконституционными нормативные правовые акты, в том числе постановления Правительства Российской Федерации, в силу прямого указания Конституции Российской Федерации (статья 125, часть 6) утрачивают юридическую силу, Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры.

3. Согласно Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы; законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют (статья 57); федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы находятся в ведении Российской Федерации (пункт "з" статьи 71); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3).

В соответствии с выработанными Конституционным Судом Российской Федерации на основе названных конституционных норм правовыми подходами вопрос о правовой природе обязательных платежей как налоговых или неналоговых - в отсутствие их полного нормативного перечня - приобретает характер конституционного, поскольку он связан с понятием законно установленных налогов и сборов (статья 57 Конституции Российской Федерации) и разграничением компетенции между органами законодательной и исполнительной власти (статья 71, пункт "з"; статья 75, часть 3; статьи 114 и 115 Конституции Российской Федерации).

Раскрывая содержание понятия "законно установленные налоги и сборы", Конституционный Суд Российской Федерации указал, что установить налог или сбор можно только законом и только путем прямого перечисления в законе существенных элементов налогового обязательства (постановления от 4 апреля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы, от 11 ноября 1997 года по делу о проверке конституционности статьи 11¹ Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и др.).

Вместе с тем это не означает, что правовое регулирование налогов и сборов должно быть во всем одинаковым. Учитывая правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, федеральный законодатель при определении в Налоговом кодексе Российской Федерации основных начал законодательства о налогах и сборах исходил из того, что налоги и сборы как обязательные платежи в бюджет имеют различную правовую природу: если налог - это индивидуальный безвозмездный платеж в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований, то сбор - это взнос, уплата которого плательщиком является одним из условий совершения в отношении него государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) (пункты 1 и 2 статьи 8). Указанное различие предопределяет и различный подход к установлению обязательных платежей в бюджет: налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и все перечисленные в Налоговом кодексе Российской Федерации элементы налогообложения, включая налоговую ставку (пункт 1 статьи 17); при установлении же сборов элементы обложения определяются применительно к конкретным сборам (пункт 3 статьи 17). Следовательно, по смыслу приведенных положений Налогового кодекса Российской Федерации во взаимосвязи со статьями 57, 71 (пункт "з"), 75 (часть 3) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе, решает сам законодатель исходя из характера данного сбора.

В силу сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций обязательные индивидуально-возмездные федеральные платежи, внесение которых является одним из условий совершения государственными органами определенных действий в отношении плательщиков (в том числе предоставление определенных прав или выдача разрешений) и которые предназначены для возмещения соответствующих расходов и дополнительных затрат публичной власти, должны рассматриваться как законно установленные в смысле статьи 57 Конституции Российской Федерации не только в том случае, когда ставки платежей предусмотрены непосредственно федеральным законом, но - при определенных условиях - и тогда, когда такие ставки на основании закона устанавливаются Правительством Российской Федерации. Из статей 57,

71 (пункт "з"), 75 (часть 3) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 114 и 115 вытекает, что Правительство Российской Федерации в соответствии со своими конституционными полномочиями может предусматривать в нормативных правовых актах обязательные платежи, которые взимаются в публично-правовом порядке, если они не носят налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего регулирование исполнения закрепляемых им обязанностей на Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации также устанавливает ставки неналоговых платежей (сборов), если это делегировано ему федеральным законом, в котором непосредственно определены плательщики и объект обложения. Такого рода нормативное правовое регулирование не противоречит Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 1998 года по делу о проверке конституционности постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся взимания платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам; определения от 8 февраля 2001 года по жалобе гражданина В.Б.Слободенюка на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 35 Федерального закона "О животном мире", от 14 мая 2002 года по запросу Думы Приморского края о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации", от 14 мая 2002 года по жалобе гражданина А.В.Смирнова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 17 Федерального закона "О безопасности дорожного движения").

4. Законом РСФСР от 19 декабря 1991 года "Об охране окружающей природной среды" (в редакции от 30 декабря 2001 года) устанавливалось, что платность природопользования включает плату за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия, определялся ряд существенных признаков данного платежа: субъекты - природопользователи (предприятия, учреждения, организации), объект налогообложения - виды вредного воздействия на окружающую природную среду, в общей форме налоговая база - нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, пропорции перечисления платы в бюджет и внебюджетные фонды (статья 20); полномочие же устанавливать порядок определения платы и ее предельных размеров за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия было предоставлено Правительству Российской Федерации (статья 6), которое и приняло постановление "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия".

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" в перечне федеральных налогов указывает платежи за пользование природными ресурсами, зачисляемые в федеральный и иные бюджеты в порядке и на условиях, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации (пункт "и" статьи 19). Налоговый кодекс Российской Федерации относит к федеральным налогам и сборам ряд налогов и сборов в сфере природопользования, в том числе налог на пользование природными недрами, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, а также экологический налог (статья 13). Однако признаки платежей за загрязнение окружающей среды и иное вредное на нее воздействие в Налоговом кодексе Российской Федерации не определены; не определены им и плательщики экологического налога и его элементы, а следовательно, статья 13 в этой части еще не введена в действие.

Согласно статье 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации и не вошедшие в перечень актов, утративших силу, определенный статьей 2 данного Федерального закона, действуют в части, не противоречащей части первой Налогового кодекса Российской Федерации, и подлежат приведению в соответствие с ней; изданные до введения в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам, которые согласно части первой данного Кодекса могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до введения в действие соответствующих федеральных законов.

В Федеральном законе от 15 августа 1996 года "О бюджетной классификации Российской Федерации" (в редакции от 7 мая 2002 года) в рубрике "Платежи за пользование природными ресурсами" (для обозначения их конкретных видов используются различные названия - налог,

платежи, плата) наряду с платежами за пользование различными природными ресурсами в качестве самостоятельной выделена плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов (Приложение № 2). В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2002 год" доходы федерального бюджета, поступающие в 2002 году, формируются за счет налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в федеральный бюджет (статья 8), в том числе за счет платежей за пользование природными ресурсами, к числу которых отнесена плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, а также установлена сумма этих поступлений (Приложение № 4).

В соответствии со статьями 10, 71 (пункт "з"), 76 (часть 1) и 106 (пункт "а") Конституции Российской Федерации федеральный бюджет, в том числе состав его доходов и расходов, относится к сфере законодательного регулирования. Плата за загрязнение окружающей среды является одним из источников дохода федерального бюджета. Следовательно, предполагается, что ее взимание должно допускаться федеральным законодателем. Предусматривая и в Законе РСФСР "Об охране окружающей природной среды" и в Федеральном законе "Об охране окружающей среды" взимание такой платы и устанавливая в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2002 год" в качестве источника поступлений в федеральный бюджет плату за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и определив ее объем, законодатель тем самым подтверждает введение и взимание этой платы с учетом ее предельных размеров, установленных постановлением Правительства Российской Федерации № 632 (в редакции от 14 июня 2001 года). Поэтому признание данного постановления Правительства Российской Федерации противоречащим федеральному закону и недействующим означало бы одновременно и отмену соответствующего платежа, который предусмотрен действующими законодательными нормами, что недопустимо.

Федеральный закон от 10 января 2002 года "Об охране окружающей среды", закрепляя в качестве одного из основных принципов охраны окружающей среды платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде (статья 3) и определяя виды негативного воздействия на нее, в том числе выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, загрязнение недр и почв, размещение отходов производства и потребления, загрязнение окружающей среды шумом, электромагнитными и другими видами физических воздействий (пункты 1 и 2 статьи 16), тем самым, по существу, предписывает взимание соответствующих платежей и называет объект обложения - виды негативного воздействия на окружающую среду. Кроме того, им устанавливаются и другие существенные признаки этих платежей: субъекты - юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду (пункт 4 статьи 15), в общей форме облагаемую базу - выбросы и сбросы загрязняющих веществ и иные виды негативного воздействия на окружающую среду в пределах нормативов, устанавливаемых в целях ее охраны (статьи 22-28).

Вопрос о том, являются ли данные платежи налогом или сбором, Федеральным законом "Об охране окружающей среды" непосредственно не урегулирован. Согласно пункту 1 его статьи 16 формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами, что, по смыслу названного положения во взаимосвязи со статьями 57, 71 (пункт "з"), 72 (пункт "и" части 1), 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации и статьей 8 Налогового кодекса Российской Федерации, означает необходимость установления формы отчуждения денежных средств (в виде налога или сбора) федеральным законодателем - с вытекающими из природы этих форм особенностями определения их существенных элементов, в том числе ставки. Вместе с тем в соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации. Под законодательством в данном случае понимаются не только федеральные законы, но и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (статья 3), а значит, и нормативные акты Правительства Российской Федерации.

Из приведенных положений налогового законодательства и законодательства об охране окружающей среды в их системной связи следует, что, поскольку положения статьи 13 Налогового кодекса Российской Федерации, устанавливающей налоги и сборы в сфере природопользования, - в части, касающейся платежей за загрязнение окружающей среды и иные виды негативного (вредного) воздействия на нее - еще не введены в действие, сохраняется прежний порядок взимания этих платежей.

5. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать взносы и платежи, обладающие установленными данным Кодексом признаками налогов и сборов, не предусмотренные данным Кодексом либо установленные в ином порядке, чем определено данным Кодексом (пункт 5 статьи 3). В силу этого любой платеж независимо от его названия должен оцениваться по существу, с учетом характеристик налога и сбора, предусмотренных законом.

По смыслу статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" (равно как и по смыслу статей 6 и 20 ранее действовавшего Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды"), платежи за различные виды негативного воздействия на окружающую среду взимаются за предоставление субъектам хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, права производить в пределах допустимых нормативов выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов, размещать отходы и т.п. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством (пункт 3 статьи 22, статья 75 Федерального закона "Об охране окружающей среды").

Указанные платежи взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, и представляют собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов, под контролем государства; по сути, они носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на осуществление которого получает субъект платежа. При этом платежи за загрязнение окружающей среды взимаются лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых реально связана с негативным воздействием на экологическую обстановку; они дифференцируются и индивидуализируются в зависимости от видов и степени воздействия, оказываемого в ходе этой деятельности на окружающую среду, экономических особенностей отдельных отраслей народного хозяйства, экологических факторов, объема загрязнения, а также затрат природопользователей на выполнение природоохранных мероприятий, которые засчитываются в счет платежей за загрязнение окружающей среды.

Таким образом, плата, внесение которой является необходимым условием получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, определяется в качестве индивидуально-возмездного платежа на основе дифференцированных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, с тем чтобы обеспечивалось возмещение ущерба и затрат на ее охрану и восстановление.

Изложенное свидетельствует о том, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду не обладают рядом признаков, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, как он определен Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 11 ноября 1997 года, и, следовательно, не включаются в систему налогов, которая согласно статье 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации подлежит установлению федеральным законом. Поэтому на них не может быть распространен вытекающий из статей 57, 71 (пункт "з"), 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации и сформулированный на их основе Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 4 апреля 1996 года и от 11 ноября 1997 года критерий правомерности налоговых платежей, в соответствии с которым налоговый платеж может считаться законно установленным лишь при условии, что все существенные элементы налогового обязательства, в том числе размер платы, определены непосредственно федеральным законом.

В соответствии с нормативно-правовым комплексом, содержащимся в указанных положениях федерального законодательства в их взаимосвязи, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, 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 на нее влияние в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия. Они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным

сбором. Общие принципы обложения таким сбором, ряд существенных его признаков, а именно плательщики, объект налогообложения - виды вредного (негативного) воздействия на окружающую природную среду, а также в общей форме налоговая база - нормативно допустимые выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и т.д., а также перечень нормативов допустимого негативного воздействия на окружающую среду и их существенные характеристики определены непосредственно федеральным законом. Что же касается порядка определения платы и ее предельных размеров, то федеральный законодатель предоставил право его установления Правительству Российской Федерации.

Предоставление указанного полномочия Правительству Российской Федерации не может рассматриваться как произвольное и ничем не мотивированное. Именно Правительство Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, осуществляя исполнительную власть Российской Федерации, обеспечивает, в том числе посредством издания нормативных правовых актов, проведение в Российской Федерации единой финансовой политики, а также единой государственной политики в области экологии; осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (в том числе, следовательно, по обеспечению права на благоприятную окружающую среду, что предполагает ее охрану и обеспечение экологической безопасности), осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами, изданными в сфере ведения Российской Федерации и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункты "б", "в", "е", "ж" части 1 статьи 114 во взаимосвязи со статьей 42, пунктами "в", "е" статьи 71, пунктами "б", "д" части 1 статьи 72, частью 1 статьи 110, статьей 115 и пунктом "а" части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, делегирование Правительству Российской Федерации федеральным законом полномочия по установлению порядка платы и ее размеров за загрязнение окружающей природной среды и других видов вредного воздействия - с учетом характера данной платы - не может рассматриваться как нарушение конституционного предписания о законно установленных налогах и сборах и установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации. При этом вводимые Правительством Российской Федерации ставки должны быть разумно обоснованными, справедливыми и соразмерными затратам органов публичной власти, связанным с осуществлением работ по охране окружающей среды от вредного воздействия, оказываемого в результате экономической и иной деятельности лиц, на которых возложена обязанность платы.

Вместе с тем в ходе дальнейшего реформирования законодательства Российской Федерации о налогах и сборах не исключается возможность введения Федеральным Собранием - в силу его полномочия, вытекающего из статей 57, 71 (пункт "з"), 76 (часть 1), 75 (часть 3), 94 и 106 (пункт "б") Конституции Российской Федерации, - иного порядка взимания указанных платежей. Однако при этом законодатель связан требованиями названных статей Конституции Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированными в решениях по делам о проверке конституционности актов налогового законодательства, в том числе в настоящем Определении.

6. По смыслу статьи 125 (пункт "а" части 2 и часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений пункта 1 части первой статьи 3, статей 6 и 36, пункта 3 части первой статьи 43, частей второй и третьей статьи 79, статьи 85, пункта 1 части первой и частей второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации, придя к выводу о том, что в обращении оспариваются такие же нормативные положения, какие ранее были признаны им не соответствующими Конституции Российской Федерации, своим решением в форме определения подтверждает, что эти положения также являются не соответствующими Конституции Российской Федерации и как таковые не могут иметь юридической силы.

По смыслу указанных положений Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" во взаимосвязи с пунктом 2 части первой статьи 87 названного Закона, Конституционный Суд Российской Федерации, придя к выводу о том, что в обращении оспариваются такие же нормативные положения, какие ранее были признаны им соответствующими Конституции Российской Федерации, своим решением в форме определения подтверждает, что эти положения также являются соответствующими Конституции Российской Федерации, а потому дальнейшее производство по запросу прекращает.

Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" - как принятое во исполнение полномочий,

предоставленных ему федеральным законом, и устанавливающее размер платежей неналогового характера, - по сути, содержит такие же нормы, как признанные Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 1998 года по делу о проверке конституционности постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся взимания платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам, не противоречащими Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации. Следовательно, этот нормативный акт также не утрачивает юридическую силу и подлежит применению как не противоречащий Конституции Российской Федерации.

7. Правительство Российской Федерации просит также подтвердить конституционность статьи 7 Федерального закона от 31 июля 1998 года "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации", устанавливающей, что изданные до введения в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по вопросам, которые согласно части первой данного Кодекса могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до введения в действие соответствующих федеральных законов.

По мнению заявителя, статья 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" не противоречит Конституции Российской Федерации и как таковая подлежит применению вопреки решениям Верховного Суда Российской Федерации, который при рассмотрении дела по заявлению ОАО "Кольская горно-металлургическая компания" не применил данную статью, не согласившись с доводами представителей Правительства Российской Федерации о том, что в силу содержащейся в ней нормы постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" не может рассматриваться как нарушающее действующее законодательство.

Между тем утверждение Верховного Суда Российской Федерации о том, что он не вправе признать постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" законным "даже при наличии статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации", не может служить доказательством того, что Верховный Суд Российской Федерации считает эту статью не подлежащей применению как не соответствующую Конституции Российской Федерации и исключает возможность ее применения по другим делам, возникающим из налоговых правоотношений, в качестве действующей.

Ссылка в решениях Верховного Суда Российской Федерации на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в Постановлении от 11 ноября 1997 года по делу о проверке конституционности статьи 11¹ Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", для обоснования вывода о налоговом характере платежей за загрязнение окружающей среды и о невозможности в связи с этим применения статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации", также не свидетельствует о том, что Верховный Суд Российской Федерации рассматривает ее как неконституционную, поскольку сама статья Конституционным Судом Российской Федерации не проверялась и не содержит положений, аналогичных тем, которые признаны им не соответствующими Конституции Российской Федерации.

По существу, заявитель ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке решения суда общей юрисдикции с точки зрения правильности выбора им законодательных норм при рассмотрении конкретного дела. Между тем, как следует из статей 118, 120 и 126 Конституции Российской Федерации, выбор нормы, подлежащей применению в конкретном деле, является прерогативой соответствующего суда общей юрисдикции, разрешающего дело в рамках уголовного, гражданского или административного судопроизводства. Конституционный Суд Российской Федерации не проверяет законность и обоснованность решения суда общей юрисдикции, в том числе правильность выбора им норм, а устанавливает, соответствует ли Конституции Российской Федерации та или иная норма, выявляя при этом ее действительный конституционный смысл.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации не правомочен осуществлять проверку статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" лишь на том основании, что суд общей юрисдикции не применил ее, посчитав подлежащими применению другие нормы налогового законодательства, а потому запрос

Правительства Российской Федерации в этой части не отвечает требованию допустимости, предусмотренному частью первой статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 125 Конституции Российской Федерации, статьей 6, пунктами 2 и 3 статьи 43, частями первой и четвертой статьи 71, частями первой и второй статьи 79 и статьей 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 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 14 июня 2001 года № 463) - поскольку оно принято Правительством Российской Федерации во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и предусматривает взимание платежей неналогового характера - сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации.

2. Вытекающий из настоящего Определения конституционно-правовой смысл постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" является общеобязательным, что исключает любое иное истолкование данного постановления правоприменителем, в том числе судами общей юрисдикции.

3. Прекратить дальнейшее производство по данному запросу в части, касающейся проверки конституционности постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", поскольку для разрешения вопроса, поставленного заявителем, не требуется вынесения итогового решения Конституционного Суда Российской Федерации в виде постановления.

4. Отказать в принятии к рассмотрению данного запроса в части, касающейся проверки статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации", поскольку в этой части он не отвечает требованию допустимости, предусмотренному частью первой статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

5. Настоящее Определение окончательно, не подлежит обжалованию и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Определение вступает в силу со дня его официального опубликования.

7. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации", а также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.А. ГАДЖИЕВА**

Будучи несогласным с Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 года по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации", представляю свое особое мнение.

В соответствии со статьей 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" запрос о проверке конституционности нормативного акта является допустимым, если заявитель считает его "подлежащим действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти об отказе применять и исполнять его как не соответствующий Конституции Российской Федерации".

Принятие Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению запроса Правительства Российской Федерации означает, что имеется официальное решение Верховного Суда Российской Федерации об отказе применять и исполнять Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. N 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия". Между тем такого решения не было и не могло быть - прежде всего потому, что Верховный Суд Российской Федерации не является субъектом исполнения данного Постановления Правительства Российской Федерации. Исполнение правовых норм всегда предполагает высокую степень активности субъектов права и заключается в обязательном совершении предусмотренных этими нормами действий, в выполнении государственно-властных императивных требований.

Применение права представляет собой властную индивидуально-правовую деятельность, которая направлена на решение юридических дел органами государства, обладающими соответствующей юрисдикцией (См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 321 - 322). В данном случае Верховный Суд Российской Федерации, принимая решение, и не исполнял и не применял Постановление Правительства Российской Федерации, поскольку оно выступало в качестве объекта проверки в процедуре судебного нормоконтроля.

В соответствии со статьей 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Верховный Суд Российской Федерации проверяет законность норм, содержащихся в нормативных решениях Правительства Российской Федерации, т.е. их соответствие федеральным законам. Данная процедура в настоящее время осуществляется судами общей юрисдикции в рамках административного судопроизводства. Как следует из представленных материалов, в результате рассмотрения дела по заявлению ОАО "Кольская горно-металлургическая компания" Верховный Суд Российской Федерации в решении от 28 марта 2002 года пришел к выводу, что Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" противоречит Федеральному закону от 10 января 2002 года "Об охране окружающей среды". Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации не принимал решения об отказе применять данное Постановление как противоречащее Конституции Российской Федерации.

Предусмотренная статьей 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" процедура позволяет Конституционному Суду Российской Федерации вопреки официально принятому решению федерального органа государственной власти принять решение о признании нормативного акта подлежащим действию, признав его соответствующим Конституции Российской Федерации. Однако даже если исходить из того, что Верховный Суд Российской Федерации применял Постановление Правительства Российской Федерации, т.е. согласился с выводом, к которому пришло большинство судей Конституционного Суда Российской Федерации, то и в этом случае необходимо учитывать, что в данной процедуре Конституционный Суд Российской Федерации не вправе отменять решение Верховного Суда Российской Федерации в части, касающейся несоответствия Постановления Правительства Российской Федерации нормам статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

В пункте 1 статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" установлено, что негативное воздействие на окружающую среду является платным; формы платы за такое воздействие определяются федеральными законами. Правительство Российской Федерации, в силу пункта 3 данной статьи, вправе лишь принимать участие в определении порядка ее исчисления и взимания.

Сам же размер платы должен устанавливаться только федеральным законом. Иное истолкование названных норм противоречило бы статье 57 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

В статье 57 Конституции Российской Федерации получил свое закрепление конституционный принцип законодательного оформления публичных платежей. В силу этого принципа все финансовые ресурсы государства, связанные с вмешательством в сферу частной собственности, подлежат обязательному законодательному оформлению. Такой же вывод следует и из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в силу которой ограничение основных прав, в том числе права частной собственности, допускается только федеральным законом. Общеизвестно, что конституционные положения, гарантирующие право собственности, определяют рамки фискального вмешательства и форму нормативного акта, устанавливающего пределы фискальных изъятий.

Необходимо учитывать, что публичные фискальные платежи, являющиеся формой отчуждения частной собственности, всегда основаны на принуждении плательщика. Режим принуждения требует придания публичным платежам формы закона. Фискальные платежи характеризуются также таким признаком, как безвозмездное (или неэквивалентное) отчуждение материальных благ.

Норма, содержащаяся в статье 57 Конституции Российской Федерации, допускает различное истолкование. Можно предположить, что данная норма требует, чтобы все публичные фискальные платежи устанавливались государством в виде налогов и сборов. С этой точки зрения все такие платежи могут существовать только в двух правовых формах - налога и сбора.

Допустимо и иное истолкование, согласно которому государство может установить какие-то иные, неналоговые платежи. Такой подход, основанный на допустимости существования неналоговых платежей, не являющихся ни налогами, ни сборами, поименованными в Налоговом кодексе Российской Федерации, и получил отражение в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 года.

Исходя из того, что последний тезис носит спорный характер, не считаю целесообразным в настоящем деле выяснять, возможно ли существование неналоговых платежей, находящихся вне системы налогов и сборов, установленной в Налоговом кодексе Российской Федерации. В данном случае выяснение этого обстоятельства, несомненно очень важного для конституционного права, тем не менее представляется избыточным.

Даже если исходить из допустимости признания конституционным правом неналоговых платежей, находящихся за рамками системы налогов и сборов, предусмотренных в Налоговом кодексе Российской Федерации, следует учитывать, что из конституционного принципа законодательного оформления публичных платежей, выводимого из совокупности положений, содержащихся в статьях 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, вытекает необходимость облечения в законодательную форму всех норм, устанавливающих такого рода платежи. Однако одного только придания законодательной формы соответствующим нормам недостаточно. По смыслу Конституции Российской Федерации, такие публичные платежи должны быть "законно установленными".

Что же означает "установление" платежа? Применительно к налогам Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что это предполагает установление элементов налогообложения - объекта, налоговой базы, налогового периода, налоговой ставки, порядка исчисления налога и порядка и сроков уплаты налога. Можно согласиться с мнением, что применительно к сборам допустимы менее "жесткие" требования, т.е. какие-то отдельные элементы из числа перечисленных могут и отсутствовать. Однако пределы налоговых изъятий, выражаемые с помощью такого элемента обложения, как ставка обложения, должны определяться только законом, хотя бы в самой общей форме.

Именно из этого и исходит федеральный законодатель, указывая в статье 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды", что формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами.

Большинство судей Конституционного Суда Российской Федерации полагают, что ставки неналоговых платежей могут устанавливаться Правительством Российской Федерации (пункт 4 мотивировочной части Определения от 10 декабря 2002 года), и ссылаются при этом на пункт 3 статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды", в соответствии с которым порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации, понимая под "законодательством" не только федеральные законы, но и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а значит, и нормативные акты Правительства Российской Федерации.

Однако аутентичное истолкование норм статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" не соответствует такому пониманию: в законопроекте "О плате за негативное воздействие на окружающую среду", внесенном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, предусматривается определение ставок платежей непосредственно законодателем.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 года (пункт 4 мотивировочной части) отмечается, что та форма отчуждения денежных средств, которая предусмотрена в статье 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды", не обладает признаком индивидуальной безвозмездности, поскольку представляет собой форму возмещения экономического ущерба, производимого в пределах установленных нормативов. Вместе с тем

указывается, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду являются обязательными публично-правовыми платежами, а не компенсационными выплатами, осуществляемыми на основании гражданско-правовых норм, что характерно, например, для платы за провоз тяжеловесных грузов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 1998 года по делу о проверке конституционности постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся взимания платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам).

Поскольку в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 года признается, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду являются "фискальным сбором", а не возмещением ущерба по нормам частного права, на них распространяется вытекающий из статей 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации принцип, в соответствии с которым публичный фискальный платеж может считаться "законно установленным" лишь при условии, если все существенные элементы фискального обязательства, и прежде всего ставка, определяются непосредственно законодателем.