



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 8-АПА19-5

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г: Москва

29 мая 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Русские краски» о признании не действующим в части Порядка корректировки размера платы за сверхнормативный залповый сброс загрязняющих веществ в централизованные системы водоотведения Ярославской области, утвержденного постановлением Правительства Ярославской области от 16 июня 2017 г. № 480-п «О взимании платы за сверхнормативный сброс сточных вод и (или) загрязняющих веществ в составе сточных вод в централизованные системы водоотведения Ярославской области и признании утратившим силу постановления Правительства области от 28.07.1997 № 172-п»,

по апелляционной жалобе акционерного общества «Русские краски» на решение Ярославского областного суда от 28 января 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителей акционерного общества «Русские краски» Балашова А.А., Чезловой Н.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Правительства Ярославской области Бергер М.В., Ситкиной С.О., Скворцова И.Г., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что решение суда подлежит отмене в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Ярославской области от 16 июня 2017 г. № 480-п «О взимании платы за сверхнормативный сброс сточных вод и (или) загрязняющих веществ в составе сточных вод в централизованные системы водоотведения Ярославской области и признании утратившим силу постановления Правительства области от 28.07.1997 № 172-п» (далее – Постановление № 480-п) утверждены Порядок взимания платы за сверхнормативный сброс сточных вод и (или) загрязняющих веществ в составе сточных вод в централизованные системы водоотведения Ярославской области (далее также – Порядок взимания платы) и Порядок корректировки размера платы за сверхнормативный залповый сброс загрязняющих веществ в централизованные системы водоотведения Ярославской области (далее также – Порядок корректировки).

Пунктом 5.1 Порядка взимания платы установлен порядок расчета платы абонентов за услуги по приему в централизованную систему водоотведения сточных вод, содержащих загрязняющие вещества в сверхнормативных концентрациях ($P_{\text{снзсзв}}$), при отсутствии залпового сброса загрязняющих веществ в составе сточных вод согласно приведенной в нем формуле, включающей в том числе коэффициент компенсации, учитывающий дополнительные затраты организации (K_k), равный 30.

Пункт 5.3 Порядка взимания платы регулирует определение стоимости услуг организации по приему в централизованную систему водоотведения сточных вод, содержащих загрязняющие вещества в сверхнормативных залповых концентрациях ($P_{\text{снзсзв}}$) и (или) вещества, материалы, отходы, сточные воды, запрещенные к сбросу ($P_{\text{зс}}$), в соответствии с приведенной в нем формулой, и порядок оплаты указанных услуг. Согласно формуле стоимость указанных услуг зависит от коэффициента компенсации (K_k), составляющего при первичном нарушении 5, при повторном нарушении в течение года с момента совершения предыдущего нарушения по тому же показателю (веществу, материалу, отходу, сточным водам) – 10, при последующих нарушениях в течение года с момента первого нарушения по тому же показателю (веществу, материалу, отходу, сточным водам) – 25.

Порядок корректировки устанавливает механизм корректировки платы, взимаемой организациями водопроводно-канализационного хозяйства (далее также – ВКХ) с абонентов, за сверхнормативный сброс сточных вод, за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод, за запрещенный сброс загрязняющих веществ абонентов в централизованные системы водоотведения Ярославской области, и допускает возможность снижения коэффициента компенсации (K_k): при первичном нарушении принимается равным 3; при повторном нарушении в течение года с момента совершения предыдущего нарушения по тому же показателю принимается равным 7; при последующих нарушениях в течение года с момента первого нарушения по тому же показателю принимается равным 17.

Акционерное общество «Русские краски» (далее также – АО «Русские краски», Общество) обратилось в Ярославский областной суд с административным иском о признании не действующими Порядка корректировки, а также Порядка взимания платы в части:

– установления в формуле расчета пункта 5.1 коэффициента компенсации, учитывающего дополнительные затраты организации;

– пункта 5.3;

– пункта 5.1 и пункта 5.3 в той мере, в какой они допускают взимание с абонента платы за сброс сточных вод, содержащих загрязняющие вещества в сверхнормативных концентрациях, при отсутствии у организации, осуществляющей водоотведение, обязательств по оплате за негативное воздействие на окружающую среду в части сверхнормативного или сверхлимитного сброса.

Требования мотивированы тем, что административный истец является абонентом по заключенному с акционерным обществом «Ярославльводоканал» договору на отпуск питьевой воды и прием сточных вод в коммунальную канализацию, вносит по этому договору в том числе плату за прием в централизованную систему водоотведения сточных вод, содержащих загрязняющие вещества.

По мнению АО «Русские краски», Постановление № 480-п в оспариваемой части не соответствует постановлению Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1995 г. № 1310 «О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов» (далее также – Постановление № 1310), было принято с нарушением Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ярославской области, оценки фактического воздействия и экспертизы нормативных правовых актов Ярославской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Ярославской области от 29 декабря 2012 г. № 1561-п.

Определением от 28 ноября 2018 г. административное исковое заявление в части оспаривания пунктов 5.1, 5.3 Порядка взимания платы оставлено без рассмотрения.

Решением Ярославского областного суда от 28 января 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе АО «Ярославские краски» просит отменить решение суда и принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований. В обоснование приводит доводы, аналогичные изложенным в административном исковом заявлении. Обращает внимание на отсутствие в Порядке корректировки положений, предусматривающих возможность корректировки за сверхнормативный незаполненный сброс. Указывает, что сумма корректировки не зависит от величины затрат абонента, понесенных на реализацию мероприятий, направленных на соблюдение допустимых концентраций.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Вопросы владения, пользования, распоряжения природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности пунктами «в» и «д» статьи 72 Конституции Российской Федерации отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Водоотведение – прием, транспортировка и очистка сточных вод с использованием централизованной системы водоотведения; состав и свойства сточных вод – совокупность показателей, характеризующих физические, химические, бактериологические и другие свойства сточных вод, в том числе концентрацию загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в сточных водах; сточные воды централизованной системы водоотведения – принимаемые от абонентов в централизованные системы водоотведения воды, а также дождевые, талые, инфильтрационные, поливомоечные, дренажные воды, если централизованная система водоотведения предназначена для приема таких вод (пункты 2, 22, 23 статьи 1 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», здесь и далее в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела (далее – Закон № 416-ФЗ).

Названный федеральный закон, разграничивая полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления (статьи 4, 5, 6, 6¹), одновременно указывает в качестве целей и принципов государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения охрану здоровья населения и улучшение качества жизни населения путем обеспечения бесперебойного и качественного водоснабжения и водоотведения, снижение негативного воздействия на водные объекты путем повышения качества очистки сточных вод, достижение и соблюдение баланса экономических интересов организаций, осуществляющих водоотведение, и их абонентов (статья 3 Закона № 416-ФЗ).

По договору водоотведения абонент обязуется соблюдать требования к составу и свойствам отводимых сточных вод, установленные законодательством Российской Федерации, производить организации, осуществляющей водоотведение, оплату водоотведения (статья 14 Закона № 416-ФЗ).

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду для объектов централизованных систем водоотведения устанавливаются нормативы допустимых сбросов, загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, а также лимиты на сбросы веществ, иных веществ и микроорганизмов (части 1 и 4 статьи 26 Закона № 416-ФЗ).

Плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 28 Закона № 416-ФЗ).

Согласно части 1 статьи 29 Закона № 416-ФЗ организации, осуществляющие водоотведение, абоненты, причинившие вред окружающей среде, возмещают его в полном объеме.

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду для объектов абонентов, категории которых определены Правительством Российской Федерации, устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, а также лимиты на сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов. Лимиты на сбросы устанавливаются при наличии у таких абонентов утвержденного плана снижения сбросов (части 1 и 2 статьи 27 Закона № 416-ФЗ).

К абонентам, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ и иных микроорганизмов, относятся юридические лица, которые заключили или обязаны заключить договор водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения, осуществляют деятельность, связанную с производством, переработкой продукции, и которым принадлежит на праве собственности или на ином законном основании канализационные выпуски в централизованную систему водоотведения. При этом среднесуточный объем отводимых (принимаемых) сточных вод с указанных объектов составляет более 200 куб. метров в сутки суммарно по всем выпускам в одну централизованную систему водоотведения (пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 230).

Установление нормативов водоотведения (сброса) по составу сточных вод осуществляется в порядке, предусмотренном Правилами пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1999 г. № 167 (далее – Правила № 167).

Правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644 (далее также – Правила холодного водоснабжения и водоотведения), предусмотрен перечень абонентов, обязанных осуществлять локальную очистку сточных вод, однако данная обязанность направлена на обеспечение требований, установленных в целях предотвращения негативного воздействия на работу централизованных систем водоотведения, а не в целях охраны окружающей среды и водных объектов. Утверждение этих Правил не отменяет действия пунктов 9, 61, 62, 64, 65, 67, 69–71 Правил № 167, и постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1995 г. № 1310

«О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов», в силу положений которого органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют порядок взимания платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов с предприятий и организаций, отводящих сточные воды и загрязняющие вещества в системы канализации населенных пунктов, предусматривая меры экономического воздействия за ущерб, наносимый окружающей среде, в том числе за превышение нормативов сброса сточных вод и загрязняющих веществ.

Постановлением № 480-п, изданным во исполнение Правил № 167 и Постановления № 1310, утверждены Порядок взимания платы за сверхнормативный сброс сточных вод и (или) загрязняющих веществ в составе сточных вод в централизованные системы водоотведения Ярославской области и Порядок корректировки размера платы за сверхнормативный залповый сброс загрязняющих веществ в централизованные системы водоотведения Ярославской области.

Отказывая в удовлетворении требований об оспаривании Порядка корректировки, суд первой инстанции пришел к выводу, что Постановлению № 1310 и Правилам № 167 он не противоречит, а определенные пунктом 7 Порядка корректировки коэффициенты не являются произвольными.

С указанными выводами Судебная коллегия не может согласиться по следующим основаниям.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 36 Правил холодного водоснабжения и водоотведения организация водопроводно-канализационного хозяйства имеет право взимать с абонентов плату за отведение сточных вод сверх установленных нормативов по объему и составу отводимых в централизованную систему водоотведения сточных вод и плату за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, а также плату за сброс веществ, запрещенных или не разрешенных к сбросу в централизованные системы водоотведения.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2001 г. по гражданскому делу № ГКПИ00-1448 об оставлении без удовлетворения заявления закрытого акционерного общества «Ремонтно-механический завод» о признании недействующим пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1995 г. № 1310 «О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов» установлено, что средства, получаемые организацией водопроводно-канализационного хозяйства, являются платой за услуги по гражданско-правовым договорам, оказываемые данной организацией.

Повышенная плата за превышение нормативного сброса сточных вод и загрязняющих веществ, подлежащая внесению абонентом, является компенсацией владельцу очистных сооружений расходов по очистке и представляет собой дифференцированный подход к определению размера тарифа за услуги по приему и обезвреживанию вредных веществ, а также меру экономического стимулирования абонентов на строительство своих локальных

очистных сооружений и выполнение требований по охране природы и оздоровлению окружающей природной среды.

Наделяя органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по определению порядка взимания платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов с предприятий и организаций, отводящих сточные воды и загрязняющие вещества в системы канализации населенных пунктов, и не ограничивая их в выборе мер экономического воздействия за ущерб, наносимый окружающей среде, в том числе за превышение нормативов сброса сточных вод и загрязняющих веществ, Правительство Российской Федерации в то же время в Постановлении № 1310 рекомендовало определять порядок корректировки размера платы за сверхнормативный сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов с учетом освоения абонентами средств на проведение мероприятий по уменьшению указанного сброса.

Данные полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации не являются произвольными и могут быть реализованы только на основе анализа целесообразности и экономической обоснованности указанных платежей, а также, в силу статьи 3 Закона № 416-ФЗ, с учетом сбалансированности интересов абонентов и организаций водопроводно-канализационного хозяйства.

Утвержденный Постановлением № 480-п Порядок взимания платы предусматривает оплату абонентами стоимости услуг организации по приему в централизованную систему водоотведения сверхнормативного объема сточных вод ($P_{сн}$) и внесение платы за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ, за запрещенный сброс, в том числе платы за услуги по приему в централизованную систему водоотведения сточных вод, содержащих загрязняющие вещества в сверхнормативных концентрациях ($P_{снсзв}$), при отсутствии залпового сброса загрязняющих веществ в составе сточных вод, и платы за прием в централизованную систему водоотведения сточных вод, содержащих загрязняющие вещества в сверхнормативных залповых концентрациях ($P_{снзсзв}$) и (или) вещества, материалы, отходы, сточные воды, запрещенные к сбросу ($P_{зс}$).

Согласно пункту 2 Порядка корректировки он устанавливает механизм корректировки платы, взимаемой организациями ВКХ с абонентов, за сверхнормативный сброс сточных вод, за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод, за запрещенный сброс загрязняющих веществ абонентов в централизованные системы водоотведения Ярославской области.

В то же время по факту Порядком корректировки допускается возможность корректировки только одного вида платежей.

В частности, пунктом 7 Порядка корректировки установлено, что плата корректируется только путем снижения коэффициента компенсации (K_k), предусмотренного формулой пункта 5.3 Порядка взимания платы для определения стоимости услуг организации по приему в централизованную

систему водоотведения сточных вод, содержащих загрязняющие вещества в сверхнормативных залповых концентрациях ($P_{\text{снзсзв}}$) и (или) вещества, материалы, отходы, сточные воды, запрещенные к сбросу ($P_{\text{зс}}$), следующим образом: при первичном нарушении K_k принимается равным 3; при повторном нарушении в течение года с момента совершения предыдущего нарушения по тому же показателю K_k принимается равным 7; при последующих нарушениях в течение года с момента первого нарушения по тому же показателю K_k принимается равным 17.

Экономического обоснования снижения размера коэффициента при корректировке относительно предусмотренных формулой значений (при первичном нарушении – 5, при повторном нарушении в течение года с момента совершения предыдущего нарушения по тому же показателю (веществу, материалу, отходу, сточным водам) – 10, при последующих нарушениях в течение года с момента первого нарушения по тому же показателю (веществу, материалу, отходу, сточным водам) – 25), административным ответчиком не представлено.

Основаниями для рассмотрения организацией ВКХ вопроса о корректировке платы являются письменное обращение абонента о корректировке платы, направленное в организацию ВКХ до 20 числа месяца, следующего за расчетным месяцем, с приложением заверенных абонентом копий следующих документов:

- план по соблюдению допустимых концентраций загрязняющих веществ в составе сточных вод абонентов (далее – ДК) с указанием перечня мероприятий, направленных на соблюдение ДК, сроков выполнения мероприятий, направленных на соблюдение ДК, объема расходов, запланированных на реализацию мероприятий, направленных на соблюдение ДК;

- документы, подтверждающие понесенные абонентом затраты на реализацию мероприятий, направленных на соблюдение ДК, на дату обращения в организацию ВКХ (пункт 4 Порядка корректировки).

Критериев оценки указанных документов Порядок корректировки не содержит.

Согласно разъяснению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащемуся в пункте 35 постановления от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено

лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения и к злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (подпункты «а», «ж» пункта 3), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят к коррупциогенным факторам нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований для принятия решения, выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка, а также юридико-лингвистическую неопределенность.

Механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения.

Приведенное в оспариваемом Порядке корректировки указание на возможность снижения коэффициента в отсутствие критериев оценки документов, подтверждающих основания для корректировки, носит неопределенный характер.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 мая 2019 г. абзацы 1–6 пункта 5.3 Порядка взимания платы признаны недействующими.

Применительно к рассматриваемому делу следствием принятия указанного судебного акта, признавшего утратившими силу положения Порядка взимания платы, касающиеся платы за прием в централизованную систему водоотведения сточных вод, содержащих загрязняющие вещества в сверхнормативных залповых концентрациях ($P_{\text{снзсзв}}$) и (или) вещества, материалы, отходы, сточные воды, запрещенные к сбросу ($P_{\text{зс}}$), является неопределенность в возможности проведения корректировки платы, поскольку отсутствуют значения подлежащих снижению коэффициентов.

Учитывая вышеизложенное, Судебная коллегия приходит к выводу, что оспариваемые положения Постановления № 480-п, устанавливающие

неопределенное правовое регулирование спорных правоотношений, не соответствующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Таким образом, выводы суда первой инстанции основаны на неправильном применении норм материального права, что в силу части 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для отмены судебного акта и принятия нового решения об удовлетворении требований административного истца.

Руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ярославского областного суда от 28 января 2019 г. отменить.

Принять по делу новое решение, которым признать не действующим с даты принятия настоящего определения Порядок корректировки размера платы за сверхнормативный залповый сброс загрязняющих веществ в централизованные системы водоотведения Ярославской области, утвержденный постановлением Правительства Ярославской области от 16 июня 2017 г. № 480-п «О взимании платы за сверхнормативный сброс сточных вод и (или) загрязняющих веществ в составе сточных вод в централизованные системы водоотведения Ярославской области и признании утратившим силу постановления Правительства области от 28.07.1997 № 172-п».

Председательствующий

Судьи

[Handwritten signatures of the presiding judge and judges]

