

Положение о порядке взимания с предприятий, объединений и организаций повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных вод в системы канализаций населенных пунктов

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

от 25 июня 2001 г. N ГКПИ 00-1448

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению закрытого акционерного общества "Ремонтно-механический завод" о признании недействительными пунктов 1, 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1995 года N 1310 "О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов", пункта 13 Положения о порядке взимания с предприятий, объединений и организаций повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных вод в системы канализации населенных пунктов, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 мая 1990 года N 179,

установил:

Правительством Российской Федерации 31 декабря 1995 года принято Постановление N 1310 "О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов".

В пункте 1 указанного нормативного акта Правительства РФ постановлено:

"Установить, что 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 (далее именуются - абоненты), предусматривая меры экономического воздействия за ущерб, наносимый системам канализации и окружающей среде, в том числе за превышение нормативов сброса сточных вод и загрязняющих веществ.

Средства, взимаемые с абонентов за услуги по приему сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов, перечисляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При заключении договоров на отведение сточных вод и загрязняющих веществ через системы канализации населенных пунктов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, предусматривать проведение расчетов за услуги предприятий, эксплуатирующих системы канализации населенных пунктов, в порядке и на условиях, установленных Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 1 апреля 1993 года "О мерах по улучшению расчетов за продукцию и услуги коммунальных энергетических и водопроводно-канализационных предприятий".

Пунктом 4 этого же нормативного акта постановлено:

"Признать утратившим силу Постановление Совета Министров РСФСР от 30 мая 1990 года N 179, кроме пункта 13 Положения о порядке взимания с предприятий, объединений и организаций повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных сточных вод в системы канализации населенных пунктов, утвержденного указанным Постановлением."

Согласно пункту 13 Положения, сохранившему свое действие, суммы платежей за превышение установленных нормативов на водоотведение снимаются со счетов абонентов по безакцептной форме расчетов.

Закрытое акционерное общество "Ремонтно-механический завод" (далее - ЗАО "Ремонтно-механический завод") в заявлении, с которым обратилось в Верховный Суд Российской Федерации, просит признать незаконными (недействительными):

пункт 1 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 1995 года N 1310 в части делегирования органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации права устанавливать меры экономического воздействия на абонентов путем определения порядка взимания платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов;

пункт 4 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 1995 года N 1310 в части оставления в силе пункта 13 Положения;

пункт 13 Положения, предусматривающий безакцептную форму расчетов за превышение установленных нормативов на водоотведение.

ЗАО "Ремонтно-механический завод" оспаривает приведенные выше нормы, поскольку полагает, что они противоречат федеральному законодательству и нарушают права предприятия.

При этом ссылается на то, что согласно пункту 1 Постановления Правительства РФ N 1310 плата за превышение нормативов сброса сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов является мерой экономического воздействия

на абонентов и устанавливается в качестве повышенной платы в кратном размере против действующих тарифов на водоотведение. Будучи мерой экономического воздействия на абонентов и представляя собой повышенную против действующих тарифов плату за превышение допустимых концентраций загрязняющих веществ в сточных водах абонентов, указанный вид платежей по своей правовой природе носит характер санкции за допущенные нарушения и, следовательно, имеет штрафную природу, т.е. является неустойкой. Неустойка же в соответствии со статьями 329, 330, 332 ГК РФ может быть установлена только федеральным законом или договором. Гражданским кодексом РФ или иными законами повышенная плата в размерах, кратных действующим тарифам на водоотведение за превышение допустимых концентраций загрязняющих веществ в сточных водах абонентов, сбрасываемых в системы канализации населенных пунктов, не вводилась.

По мнению заявителя, сохраненная Постановлением Правительства РФ N 1310 редакция пункта 13 Положения вошла в противоречие с пунктом 2 статьи 864 ГК РФ, которым возможность безакцептного взыскания со счета организации ограничена только случаями, установленными законом, договором банка с клиентом и решением суда. С учетом этого взимание повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных сточных вод в системы канализации населенных пунктов не может производиться в бесспорном порядке на основании Постановлений Правительства РФ.

В заявлении (л.д. 7) и телефонограмме от 6 июня 2001 года ЗАО "Ремонтно-механический завод" просил рассмотреть дело без участия его представителей.

Представители Правительства РФ Овчаров П.И. и Хрупов А.И. с требованиями ЗАО "Ремонтно-механический завод" не согласились и просили оставить их без удовлетворения, сославшись на то, что правовых оснований для признания незаконными оспариваемых заявителем положений нормативных актов не имеется.

Выслушав объяснения представителей заинтересованного лица Правительства Российской Федерации, исследовав материалы дела и заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Любимовой И.Б., полагавшей в удовлетворении заявления ЗАО "Ремонтно-механический завод" отказать, Верховный Суд РФ находит заявление не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии со статьей 18 Федерального конституционного закона от 7 декабря 1997 года N 2-ФКЗ (ред. 31.12.1997) "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации:

- "обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Правительство РФ осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации".

Согласно статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ (ред. 31.12.1997) Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

В судебном заседании представители Правительства РФ пояснили, что сооружения по очистке сточных вод, эксплуатируемые предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), предназначены для приема бытовых и сточных вод и не предназначены для приема загрязненных промышленными отходами сточных вод. Для удаления загрязняющих веществ, содержащихся в сточных водах промышленных предприятий, на этих предприятиях должна быть предусмотрена локальная очистка с удалением загрязнений, характерных для данного производства. Главенствующую роль в этом играет барьерная функция очистных сооружений канализации, препятствующая попаданию в водные объекты веществ, способных нанести им невосполнимый вред. Постановление Правительства от 31 декабря 1995 N 1310 издано в целях экологической безопасности населения и прекращения загрязнения бассейнов рек и озер и направлено на стимулирование деятельности промышленных предприятий в части строительства локальных очистных сооружений. Постановление Правительства РФ принято в соответствии и в развитие Водного

кодекса РФ, Законов РФ "Об охране окружающей природной среды", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", "О плате за пользование водными объектами" и других законодательных и нормативных актов, разработанных в сфере водопользования, призванных обеспечить рост экономического, социального и экологического благополучия населения, существование животного и растительного мира.

Эти утверждения представителей Правительства РФ материалами дела не опровергнуты.

Кроме того, анализ содержания оспариваемой части Постановления Правительства РФ от 31 декабря 1995 года N 1310 также свидетельствует о его соответствии требованиям действующего федерального законодательства.

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.

Водный кодекс Российской Федерации устанавливает платность водопользования, в том числе повышенную плату за сброс в водные объекты сточных вод, содержание вредных веществ в которых превышает установленные нормативы, и за сброс сточных вод нормативного качества сверх установленных лимитов (ст. ст. 122, 125 ВК РФ).

Частью 2 статьи 123 Водного кодекса РФ предусмотрено, что дифференцированные размеры платы, связанные с использованием водными объектами, устанавливаются органами исполнительной

власти субъектов РФ.

Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" установлена платность использования природных ресурсов. Согласно статье 20 Закона платность природопользования включает плату за природные ресурсы и за загрязнение окружающей природной среды, в том числе за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в пределах установленных лимитов и за выбросы, сбросы загрязняющих веществ сверх установленных лимитов.

Пункт 3 статьи 4 Закона РФ "О плате пользования водными объектами" определяет, что ставки платы по категориям плательщиков с учетом местных условий устанавливаются законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. В пункте 5 статьи 4 того же Закона установлено, что при заборе или сбросе воды сверх установленных лимитов (месячных или годовых) ставки платы для плательщика увеличиваются в пять раз по сравнению со ставками платы, установленными пунктом 1 настоящей статьи.

Указом Президента РФ от 28 февраля 1995 года N 221 Правительству Российской Федерации предоставлено право определять с учетом норм, установленных законодательными актами Российской Федерации, и утверждать перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке Российской Федерации подлежат государственному регулированию Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительством РФ во исполнение Указа Президента РФ 7 марта

1995 года принято Постановление N 239 об утверждении Перечня продукции производственно-технического назначения товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этот Перечень включены также услуги систем водоснабжения и канализации.

Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1995 года N 1310 издано в развитие Постановления от 7 марта 1995 года N 239.

Из объяснений представителей Правительства РФ усматривается, что при осуществлении сброса сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации, а следовательно, и в окружающую среду ущерб последним наносится при сбросе, как в пределах, так и сверх установленных нормативов. Обязанностью же предприятия ВКХ при приеме сточных вод является принятие мер к снижению размера вредного воздействия. В случае если объем вредных стоков превышает установленные нормативы, предприятие ВКХ во избежание вредного воздействия на окружающую среду вынуждено затрачивать дополнительные средства на обезвреживание таких стоков, восстановление систем канализации и систем очистки стоков. Поскольку сама организация ВКХ платит повышенную плату природоохранным органам за превышение нормативов сброса сточных вод и загрязняющих веществ в водные объекты, причем из своей прибыли, то с экономической точки зрения установление повышенной платы за превышение нормативов сброса сточных вод и загрязняющих веществ в системы городской канализации является обоснованным.

Согласно пункту 11 Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1999 года N 167, прием (сброс) сточных вод осуществляется на основании договора энергоснабжения, относящегося к публичным договорам (статьи 426, 539 - 548 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Повышенный тариф, взимаемый за превышение норматива сброса сточных вод, как одно из существенных условий, подлежит включению в договор на прием (сброс) сточных вод, заключаемый абонентом с предприятием ВКХ в соответствии с Гражданским кодексом РФ и абзацем 7 пункта 13 Правил.

Как следует из разъяснений Госналогслужбы Российской Федерации, приведенных в письме от 15 декабря 1997 года N 03-4-09/46, средства, взимаемые с абонентов на основании заключенных договоров на отведение сточных вод и загрязняющих веществ через системы канализации населенных пунктов, являются платой за услуги и, следовательно, в соответствии с действующим налоговым законодательством подлежат обложению налогом на добавленную стоимость (л.д. 40).

Аналогичная позиция отражена в письме Минфина России от 8 сентября 1997 года N 04-03-11 (л.д. 37 - 38).

С учетом изложенного суд считает, что повышенная плата за превышение нормативного сброса сточных вод и загрязняющих веществ не является штрафной санкцией, а 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.

Следовательно, пункт 1 Постановления Правительства РФ N 1310, устанавливающий, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют порядок взимания за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации, предусматривая меры экономического воздействия за ущерб, наносимый системам канализации и окружающей среде, в том числе за превышение нормативов сброса сточных вод и загрязняющих веществ, принят Правительством РФ в пределах своей компетенции и не противоречит федеральному законодательству.

Ссылка заявителя на Постановление Совета Министров СССР от 30 июля 1988 года N 929 в подтверждение того, что повышенная плата носит штрафной характер, признана неосновательной.

В Постановлении Совета Министров повышенная плата за перерасход электрической и тепловой энергии предусмотрена как санкция за допущенное нарушение.

Поступление на городские очистные сооружения стоков с превышением концентрации загрязняющих веществ нарушением условий договора не является. Повышенная плата за превышение нормативного сброса сточных вод и загрязняющих веществ устанавливается на основании договоренности сторон и к штрафным санкциям не относится.

Ссылка заявителя на Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 марта 1998 года N 32 "Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства" (пункт 16 Обзора) как на

доказательство своих доводов также несостоятельна.

Рекомендации обзора судебной практики Высшего Арбитражного Суда РФ не являются обязательными и, кроме того, касаются спора, связанного с применением антимонопольного, а не природоохранного законодательства.

Несостоятельна ссылка заявителя и на решение Верховного Суда РФ от 30 июня 1999 года N ГКПИ 99-401 о признании частично недействительными (незаконными) Правил пользования тепловой энергией, утвержденных Приказом Министерства энергетики и электрификации СССР от 6 декабря 1981 года N 310, поскольку в разбирательстве по делу участвовали другие лица, указанные Правила являются ведомственным правовым актом и отношения, регулируемые ими, не могут применяться к правоотношениям по сбросу сточных вод (тепловая энергия в отличие от водного объекта не является природным ресурсом и не регулируется природоохранным законодательством).

Не имеется оснований и для удовлетворения требований заявителя в отношении пункта 4 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 1995 года и пункта 13 Положения о порядке взимания с предприятий, объединений и организаций повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных вод в системы канализации населенных пунктов, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 мая 1990 года N 179 (в ред. Постановления Правительства РФ от 31.12.95 N 1310).

Согласно пункту 2 статьи 854 Гражданского кодекса РФ без распоряжения клиента списание денежных средств, находящихся на счете, допускается по решению суда, а также в случаях, установленных законом или предусмотренных договором между

банком и клиентом.

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 1 апреля 1993 года N 4725-1 "О мерах по улучшению расчетов за продукцию и услуги коммунальных энергетических и водопроводно-канализационных предприятий" установлено, что, учитывая непрерывный цикл производства, транспортировки и реализации продукции и услуг коммунальных энергетических и водопроводно-канализационных мероприятий, расчеты с потребителями, кроме жилищно-коммунальных, бюджетных организаций и населения, за отпускаемую электрическую и тепловую энергию, услуги водоснабжения и водоотведения производятся на основании показателей измерительных приборов и действующих тарифов без акцепта плательщиков.

Статьей 4 Федерального закона от 26 января 1996 года N 15-ФЗ предусмотрено, что впредь до приведения законов и иных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с частью второй Гражданского кодекса РФ законы и иные правовые акты Российской Федерации применяются постольку, поскольку они не противоречат части второй Кодекса.

Постановление Верховного Совета РФ от 1 апреля 1993 года N 4725-1, установившее безакцептный порядок расчетов за услуги коммунальных, энергетических и водопроводно-канализационных предприятий, принято законодательным органом государственной власти Российской Федерации и имеет силу закона. Данный правовой акт не противоречит пункту 2 статьи 854 ГК РФ и подлежит применению.

Предписания пункта 4 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 1995 года N 1310 и пункта 13 Положения о порядке

взимания с предприятий, объединений и организаций повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных вод в системы канализации населенных пунктов, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 мая 1990 года N 179 (в редакции Постановления Правительства РФ от 31.12.95 N 1310), действующему законодательству не противоречат, а поэтому требование заявителя о признании их недействительными не подлежит удовлетворению.

Утверждая о недопустимости безакцептного взимания повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных сточных вод в системы канализации населенных пунктов, заявитель неправоммерно сослался на Постановления Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 года N 20-П и от 12 мая 1998 года N 14-П, Определения Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1997 года N 111-О, от 4 марта 1999 года N 50-О.

Указания Конституционного Суда в вышеназванных Постановлениях и Определениях в данном случае не являются обязательными для применения, поскольку касаются порядка взыскания сумм штрафов и иных санкций за допущенные нарушения, тогда как платежи, порядок взимания которых определен в оспариваемых заявителем правовых актах, имеют иную правовую природу: являются платежами за услуги.

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 191 - 197 и 239.7 ГПК РСФСР, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление закрытого акционерного общества "Ремонтно-механический завод" о признании недействительными пунктов 1, 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 31

декабря 1995 года N 1310 "О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов", пункта 13 Положения о порядке взимания с предприятий, объединений и организаций повышенной платы за превышение нормативов сброса производственных вод в системы канализации населенных пунктов, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 мая 1990 года N 179, оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано или опротестовано в Кассационную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней со дня его вынесения в окончательной форме.