ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № ГКПИ08-1759

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 20 октября 2008 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда Российской Федерации	Н.К. Толчеева
при секретаре	К.А. Якиной
с участием прокурора	В.А. Кротова

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению открытого акционерного общества «Северсталь» о признании недействующими абзацев шестьдесят второго и сто первого пункта 1 приложения № 2 к приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 27 марта 2008 года № 182 «О внесении изменений и дополнений в приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 5 апреля 2007 года № 204 «Об утверждении формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду»,

установил:

В приложении № 2 к приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 27 марта 2008 г. № 182 (далее – Приложение № 2) указаны изменения и дополнения, внесенные в приложение № 2 к приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 5 апреля 2007 г. № 204 «Об утверждении формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду».

Согласно абзацам шестьдесят второму и сто первому пункта 1

Приложения № 2 изложены, соответственно, пункт 11 Порядка заполнения Раздела 1 «Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами» и пункт 10 Порядка заполнения Раздела 3 «Сбросы загрязняющих веществ в водные объекты» в следующей редакции: «11. В столбце 9 указывается фактический сверхлимитный выброс данного загрязняющего вещества (выброс сверх установленных временно согласованных выбросов или при их отсутствии – выброс сверх установленного предельно допустимого выброса) за отчетный период.»; «10. В столбце 8 указывается фактический сверхлимитный сброс данного загрязняющего вещества (сброс сверх установленного лимита или при их отсутствии – сброс сверх установленного норматива допустимого сброса) за отчетный период.».

ОАО «Северсталь» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании абзацев шестьдесят второго и сто первого пункта 1 Приложения № 2 недействующими, ссылаясь на то, что основания для взимания платы за выбросы (сбросы) вредных веществ, её размер, порядок взимания и механизм расчета, в том числе в случае отсутствия лимитов, определяются исключительно федеральными законами и актами Правительства Российской Федерации, которыми не определен механизм расчета платы за выбросы (сбросы) вредных веществ сверх установленных предельно допустимых нормативов при отсутствии лимитов, такие выбросы (сбросы) не приравнены к сверхлимитным; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, превысив свою компетенцию, ввела новое основание взимания платы, признала подобные выбросы (сбросы) сверхлимитными, предусмотрев в оспариваемых нормах, что при отсутствии установленных лимитов (временно согласованных выбросов) указывается выброс сверх установленного предельно допустимого выброса (сброс сверх установленного норматива допустимого сброса); применение данного механизма расчета платы за выбросы (сбросы) нарушает права и законные интересы природопользователей, поскольку на них незаконно возлагается обязанность вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду, не предусмотренную нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в своих возражениях указала на то, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в соответствии с её полномочиями, определенными пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 (в редакции от 14 декабря 2006 г.), выбросы и сбросы в окружающую среду в пределах установленных нормативов и лимитов допускаются только на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, освобождение от платы за сверхлимитное загрязнение хозяйствующих субъектов, не выполняющих планы природоохранных мероприятий и не имеющих в связи с этим утвержденных в установленном порядке лимитов на выбросы (сбросы), ставит их в более выгодные условия по сравнению с хозяйствующими субъектами, имеющими такие лимиты, что противоречит принципам охраны окружающей среды, закрепленным в статье 3

Федерального закона «Об охране окружающей среды»; оспариваемые заявителем нормативные положения в полной мере соответствуют нормативным правовым актам, утвержденным Правительством Российской Федерации и Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, которые признают сверхлимитной всю массу выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, превышающих нормативные (при отсутствии утвержденных временно согласованных выбросов, сбросов или лимитов) или временно согласованные (лимитные) выбросы (сбросы), и устанавливают плату за загрязнение окружающей природной среды в таких случаях.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, привлеченное к участию в деле, считает, что оспариваемые заявителем абзацы пункта 1 Приложения № 2 соответствуют утвержденному Правительством Российской Федерации нормативному правовому акту (Порядку), в соответствии с которым хозяйствующий субъект, не имеющий утвержденных в установленном порядке лимитов на выбросы и сбросы, осуществляет сверхнормативное воздействие на окружающую среду без разрешения.

Министерство юстиции Российской Федерации в своем отзыве сообщило, что на момент издания оспариваемого приказа Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору обладала полномочиями по осуществлению нормативного правового регулирования по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, в настоящее время функции по разработке инструктивно-методических документов по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду переданы Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации согласно пункту 5.2.33 Положения о нём, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404.

Выслушав объяснения представителей ОАО «Северсталь» С.А. Бурлакова, А.Н. Макарова, поддержавших доводы заявления, возражения представителей Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору В.П. Шкреда, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации А.П. Гуськова, Министерства юстиции Российской Федерации В.О. Каравичева, Т.В. Мартыновой, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации В.А. Кротова, полагавшего в удовлетворении заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Статьей 6 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. «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.

Названный Закон РСФСР утратил силу в связи с принятием

Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», который устанавливает, что законодательство в области окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 2); закрепляет в качестве одного из основных принципов охраны окружающей среды платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде (статья 3); предусматривает, что порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации (пункт 3 статьи 16).

Правительство Российской Федерации, реализуя предоставленное ему полномочие, постановлением от 28 августа 1992 г. № 632 утвердило Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия.

Данное постановление, 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 (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2002 г. № 284-О).

Нормы указанного выше Порядка, устанавливающего базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов, были конкретизированы в Инструктивно-методических указаниях по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (утверждены Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 26 января 1993 г. по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономики Российской Федерации). Вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2007 г. по делу № ГКПИ07-1000 признано, что Инструктивно-методические указания приняты компетентным органом и с соблюдением установленного порядка принятия нормативных правовых актов.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 в редакции, действовавшей до внесения в него изменений постановлением от 29 мая 2008 г. № 404, осуществляла нормативное правовое регулирование по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Названная Федеральная служба, действуя в пределах предоставленных ей полномочий, приказом от 5 апреля 2007 г. № 204 утвердила формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядок заполнения и представления формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду, а приказом от 27 марта 2008 г. № 182 внесла

соответствующие изменения и дополнения, в том числе оспариваемые заявителем.

Приказ, отдельные положения которого оспариваются, зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 5 мая 2008 г., регистрационный № 11626, официально опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 9 июня 2008 г., № 23.

Утверждения заявителя о том, что Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору превысила свою компетенцию и ввела абзацами шестьдесят вторым и сто первым пункта 1 Приложения № 2 новое основание взимания платы за выбросы (сбросы) сверх установленных нормативов при отсутствии лимитов, не соответствуют действительности.

Оспариваемые нормы не устанавливают порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, на что ссылались представители ОАО «Северсталь» в судебном заседании. В них определен лишь порядок заполнения столбцов 9 и 8 «сверхлимитный выброс (сброс)» формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденной приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 5 апреля 2007 г. № 204 (приложение № 1). Правовое регулирование данного вопроса относилось к компетенции указанного федерального органа исполнительной власти и не противоречило требованиям статей 2, 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Изложенные в новой редакции пункт 11 Порядка заполнения раздела 1 «Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами» и пункт 10 Порядка заполнения раздела 3 «Сбросы загрязняющих веществ в водные объекты» предписывают указывать в качестве фактического сверхлимитного выброса (сброса) загрязняющего вещества при отсутствии временно согласованных выбросов (лимитов) – выброс сверх установленного предельно допустимого выброса (сброс сверх установленного норматива допустимого сброса).

Такие предписания основаны на нормах Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (далее – Порядок), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632, и на развивающих его положениях Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденных 26 января 1993 г. Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

Пунктом 2 Порядка установлены два вида базовых нормативов платы: а) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов; б) за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Исходя из установленных базовых нормативов, Порядок определяет исчисление размера платы в следующих четырех ситуациях: за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ (пункт 3); за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов (пункт 4); за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды (пункт 5); за загрязнение окружающей природной среды при отсутствии у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов (пункт 6).

Согласно пункту 3 статьи 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов.

В силу пункта 4 этой статьи выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Из приведенных законоположений следует, что в случаях, когда природопользователю не установлены лимиты, у него отсутствует оформленное в установленном порядке разрешение на выбросы, сбросы загрязняющих веществ сверх нормативов допустимых выбросов и сбросов. В этих случаях выбросы, сбросы загрязняющих веществ сверх установленных допустимых нормативов считаются произведенными без разрешения (неразрешенное природопользование).

Такой же вывод вытекает и из пункта 5.1 вышеназванных Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, предусматривающего, что превышение нормативных (при отсутствии утвержденных временно согласованных выбросов, сбросов или лимитов) или временно согласованных (лимитных) выбросов (сбросов) считается сверхлимитными выбросами (сбросами).

Согласно пункту 6 Порядка при отсутствии у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ вся масса загрязняющих веществ (в рассматриваемом случае – сверхнормативная масса) учитывается как сверхлимитная, плата за загрязнение окружающей среды определяется в соответствии с пунктом 5 этого Порядка, то есть как плата за сверхлимитное загрязнение окружающей среды.

Механизм расчета размера платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды, закрепленный в пункте 5 Порядка, конкретизирован в

пунктах 1.3, 3.3 приложения № 1 к Инструктивно-методическим указаниям по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, которым предусмотрено, что плата за сверхлимитный выброс загрязняющих веществ определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязняющих веществ и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.

$$Пол\ атм = 5 \sum_{i=1}^{n} Слi\ атм * (Mi\ атм - Млi\ атм) \quad (5)$$

при Mi атм > Млi атм, где:

i - вид загрязняющего вещества (i = 1,2...n);
Пол атм - плата за сверхлимитный выброс загрязняющих веществ (руб.);
Слi атм - ставка платы за выброс 1 тонны i-го загрязняющего вещества в пределах установленного лимита (руб.);
Mi атм - фактический выброс i-го загрязняющего вещества;
Млi атм - выброс i-го загрязняющего вещества в пределах установленного лимита (т).

Слi атм = Нблi атм * Кэ атм (4), где:

Нблi атм - базовый норматив платы за выброс 1 тонны i-го загрязняющего вещества в пределах установленного лимита (руб.);
Кэ атм - коэффициент экологической ситуации и экологической значимости атмосферы в данном регионе.

Действие пунктов 1.3 и 3.3 приложения № 1 в силу отсылочной нормы пункта 6 Порядка распространяется как на случаи выбросов, сбросов загрязняющих веществ без разрешения, так и с превышением установленных предельно допустимых нормативов, но при отсутствии лимитов (разрешений на выбросы сверх установленных нормативов). В обоих случаях Млi атм (выброс i-го загрязняющего вещества в пределах установленного лимита) равно 0, поскольку имеет место неразрешенное природопользование и какие-либо лимиты отсутствуют.

Довод представителей заявителя о том, что при подобном подходе вся масса фактического выброса, сброса загрязняющих веществ, в том числе в пределах установленных допустимых нормативов, будет оплачиваться по ставкам платы за сверхлимитные выбросы, сбросы, является несостоятельным. Абзацы шестьдесят второй и сто первый пункта 1 Приложения № 2 не регулируют порядок применения указанных пунктов и изложенных в них формул и не препятствуют природопользователю произвести расчет платы за выбросы, сбросы в размерах, не превышающих допустимые нормативы, в соответствии с пунктами 1.1 и 3.1 приложения № 1 к Инструктивно-методическим указаниям по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды.

Оспариваемые нормативные положения предписывают указывать в

соответствующих столбцах утвержденной формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду те показатели, которые имеют правовое значение для определения размера платы в соответствии с нормами Порядка и конкретизирующими их положениями Инструктивно-методических указаний, они не отменяют и не изменяют механизм расчета платы, определенный названными нормативными правовыми актами, и не противоречат федеральному закону и этим актам.

В соответствии с частью 1 статьи 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемые нормативные положения не противоречат федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении заявления.

Руководствуясь статьями 194 – 199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление открытого акционерного общества «Северсталь» о признании недействующими абзацев шестьдесят второго и сто первого пункта 1 Приложения № 2 к приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 27 марта 2008 года № 182 «О внесении изменений и дополнений в приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 5 апреля 2007 года № 204 «Об утверждении формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду» оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации Н.К. Толчеев