



Спорные моменты регулирования платы за негативное воздействие на ЦСВ

Е. С. Крестьянцева, руководитель практики земельного права, недвижимости и строительства юридической компании «Пепеляев Групп»

Самый неоднозначный платеж, вносимый абонентами водоканалов, – плата за негативное воздействие на централизованные системы водоотведения (ЦСВ).

Регулирование такой платы создает проблемы как для малого, так и для крупного бизнеса.

1. Относительно недавно постановлением Правительства РФ от 22.05.2020 № 728¹ были внесены изменения в Правила холодного водоснабжения и водоотведения (далее – Правила²) и утверждены новые правила контроля состава и свойств сточных вод. Это привело к тому, что согласно п. 123 (4) Правил² плата стала носить вмененный характер для абонентов, у которых среднесуточный объем сбрасываемых сточных вод менее 30 м³/сут и (или) у которых отсутствует контрольный колодец (в частности, это владельцы встроенных помещений в многоквартирных домах).

Независимо от фактического состава сточных вод такие абоненты обязаны вносить плату в размере половины тарифа на водоотведение. Освободиться от этой обязанности можно только путем подачи Декларации о составе и свойствах сточных вод и лишь при наличии контрольного колодца (пп. 123, 124 Правил²). Однако в небольших организациях, как правило, нет штатного эколога, а руководство этих организаций не имеет представления, каким образом получить данные и заполнить эту декларацию.

Если экологическое законодательство идет по пути освобождения малого бизнеса, не оказывающего существенного воздействия на окружающую среду, от излишних обязанностей и финансовой нагрузки, то законодательство в области водоотведения, по сути, ввело для этой категории дополнительный обязательный платеж. Платеж осуществляется в пользу частного субъекта – организации водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), однако носит обязательный характер. При этом не предполагается встречного движения в пользу абонента.

Платеж не является формой юридической ответственности, поскольку в данном случае установления факта правонарушения не требуется. По сути, это сбор на пополнение бюджета водоканала за счет определенной категории абонентов. Законодательство предусматривает целевое расходование средств, полученных водоканалами в качестве платы за негативное воздействие на работу ЦСВ, для финансирования ремонта, реконструкции и строительства объектов ЦСВ [п. 123 (5) Правил²]. Однако нет процедур, обеспечивающих прозрачность расходования данных средств. В связи с этим интересна перспектива конституционно-правовой оценки данного платежа.

2. Для крупного бизнеса текущее регулирование платы за негативное воздействие на ЦСВ также часто создает проблемы, не имеющие удовлетворительного решения. Дело в том, что в нормативных положениях об этом платеже допущена явная подмена понятий. Платеж вроде бы предназначен для компенсации водоканалам тех убытков, которые они терпят в связи с негативным воздействием на сети и очистные сооружения. В то же время мы видим, что одним из оснований для данной платы является сброс в канализацию тех веществ, сброс которых в водные объекты запрещен (п. 4 прил. 4 к Правилам²). Таким образом, регулирование воздействия на инфраструктуру водоканалов происходит путем отсылки к природоохранным нормам.



Малый бизнес обременен дополнительным обязательным платежом в пользу организации ВКХ.

Такое законодательное решение представляется сомнительным по нескольким причинам.

Во-первых, разные цели и предмет регулирования: очевидно, что не все, что плохо влияет на флору и фауну водных объектов, плохо влияет на системы водоотведения.

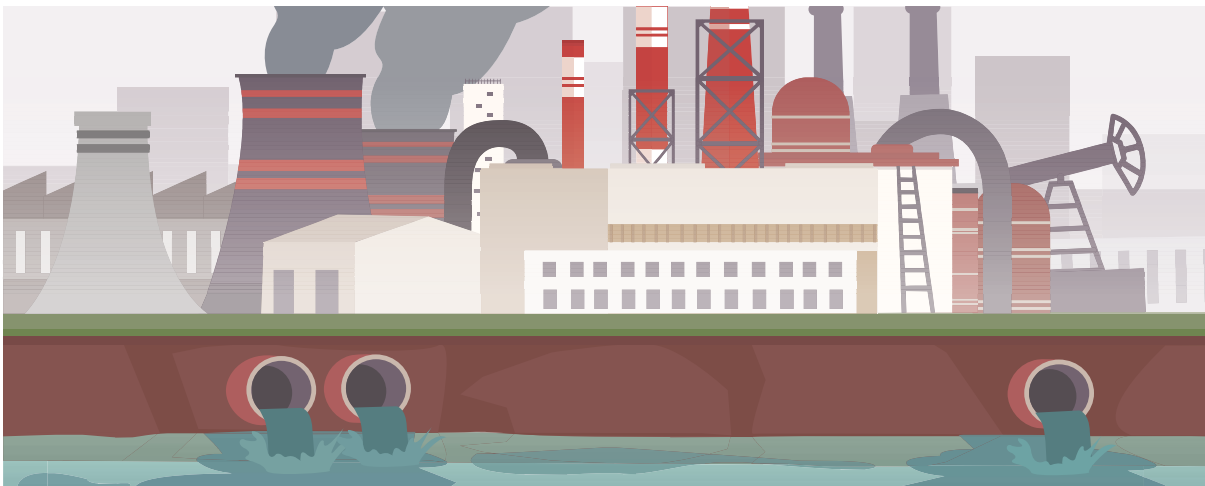
Во-вторых, абоненты и так компенсируют водоканалу природоохранные платежи, если их действия повлекли за собой вред окружающей среде (п. 121 Правил²).

В-третьих, водоканалы принимают сточные воды в целях их последующей очистки перед сбросом в водный объект, а при данном регулировании не берутся в расчет технические возможности водоканалов по удалению определенных веществ из стоков.



Также стоит иметь в виду, что сброс в рыбохозяйственные водные объекты имеет свое особое регулирование. В частности, запрещается сброс в водные объекты веществ, предельно допустимые концентрации (ПДК) которых в водных объектах не установлены (ч. 2 ст. 47 Закона о рыболовстве³ и п. 3 ч. 6 ст. 60 Водного кодекса РФ⁴).

На практике это может приводить к признанию сброса таких веществ в ЦСВ запрещенным и к взысканию с абонента платы за негативное воздействие на работу ЦСВ только по причине отсутствия установленных ПДК в воде водных объектов. Между тем отсутствие утвержденных ПДК для отдельных веществ само по себе свидетельствует лишь о непроведении соответствующих исследований на государственном уровне, в том числе по причине недостаточной важности регулирования сброса конкретного вещества в водные объекты.



Судебная практика

Негативная для абонентов практика начала складываться в Московской области в отношении сброса полициклических ароматических углеводородов (ПАУ). Это, например, дела № А41-33706/2019, № А41-46037/2017, № А41-35116/2019, № А41-7010/17, № А41-66482/2018, № А41-63592/2018, № А41-5594/2017, № А41-77843/2017, № А41-8024/2017, № А41-5594/2017.

Размер исковых требований по подобным делам составляет от 2 млн до 221 млн руб. Ответчиками в спорах выступают абоненты водоканала, осуществляющие деятельность в различных отраслях промышленности: производство электронных приборов, продуктов питания, лекарственных средств и пр.

Суды в данной категории дел встают на сторону водоканала, опираясь в том числе на нормы законодательства об охране окружающей среды и положения Закона о рыболовстве³. В мотивах суды указывают, что коль скоро сточные воды, принимаемые водоканалом от абонентов, сбрасываются в реку рыбохозяйственного значения, к отношениям между водоканалом и абонентом в области контроля состава и свойств сточных вод применяются акты, регулирующие нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения.

В иных субъектах РФ подобная практика пока не получила столь широкого распространения. Однако отдельные примеры в других регионах все же есть. Так, в Самарской области рассмотрено судебное дело № А55-37876/2018, которое, вопреки практике, сложившейся в Московском округе, разрешилось в пользу абонента.

Суд обратил внимание на следующее обстоятельство: «...загрязняющие вещества, за сброс которых абоненту начислена плата, в решении о предоставлении водного объекта в пользование водоканалу отсутствуют и при проведении проверочных мероприятий не выявлены, поскольку их наличие не проверялось Управлением Росприроднадзора... Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, утвержден распоряжением Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р "Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды", в котором из класса ПАУ только бенз(а)пирен присутствует



в списке веществ, к которым применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды».

Это важное замечание, поскольку п. 4 прил. 4 к Правилам² действительно отсылает к природоохранному регулированию. При этом перечень веществ, в отношении которых осуществляется контроль за деятельностью водоканала как водопользователя, носит исчерпывающий характер. Однако некоторые водоканалы начисляют абонентам плату за негативное воздействие на ЦСВ за сброс любых веществ, безотносительно к перечню, утвержденному распоряжением № 1316-р⁵. Действительно, применение данного перечня не только к водоканалам, но и к отношениям с абонентами законодательно не предусмотрено.

В результате водоканалы и абоненты находятся в заведомо неравном положении и налицо применение двойных стандартов: водоканалы знают перечень веществ, в отношении которых будет проводиться проверка, а абоненты могут ожидать проверку состава сточных вод на предмет любых веществ, существующих в природе. И если для таких веществ не будет утвержденных ПДК в воде водных объектов рыбохозяйственного значения, за сброс таких веществ водоканал формально имеет полное право начислить плату за негативное воздействие на ЦСВ. Таков основной дефект имеющегося правового регулирования.



Таким образом, перечень веществ, запрещенных к сбросу в систему водоотведения, является открытым и неопределенным. Организации ВКХ по действующему законодательству имеют право проверять сточные воды абонентов на наличие веществ, которые не упоминаются ни в одном нормативном акте и в отношении которых абонентами не проводится производственный контроль сточных вод.



В прил. 4 (1) к Правилам² содержится перечень веществ и концентрации, на предмет наличия которых **рекомендуется** осуществлять контроль, однако уже из названия перечня видно, что это перечень примерный. Кроме того, из п. 4 прил. 4 следует, что запрет на сброс в ЦСВ веществ, сброс которых запрещен в водные объекты, установлен дополнительно к перечню прил. 4 (1).

В уникальном постановлении по делу А55-37876/2018 суд, отказывая водоканалу в иске, также отметил, что водоканал подавал абоненту не только чистую воду, но и техническую воду из грязных прудов (то есть загрязненные поверхностные и производственные сточные воды). При этом вещества группы ПАУ могут поступать вместе с поставляемой технической водой.

Поскольку было бы неправильно требовать от абонента доочистку подаваемой водоканалом воды, отказ суда взыскивать плату представляется обоснованным.

Данная логика совсем недавно получила законодательное подкрепление, однако только применительно к перечню прил. 4 (1). В примечании к нему сказано, что если абонент установил несоответствие качества подаваемой питьевой воды требованиям к сточной воде по прил. 4 (1), то он вправе не вносить плату за негативное воздействие на ЦСВ до тех пор, пока загрязнение его сточных вод по соответствующему показателю не превысит в 1,1 раза загрязнения поданной ему воды.

К сожалению, воспользоваться данной оговоркой смогут только те абоненты, которые непрерывно осуществляют производственный контроль качества подаваемой питьевой воды по показателям прил. 4 (1).

Необходимо отметить, что в отношении отдельных веществ не установлены ПДК для объектов рыбохозяйственного значения, однако утверждены гигиенические ПДК в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового назначения (ГН 2.1.5.1315-03⁶). Абоненты в ряде случаев просили суды применить данные гигиени-



В отношении некоторых веществ установлены только гигиенические ПДК, однако применять их вместо рыбохозяйственных суды часто отказываются.



ческие ПДК, однако суды указывали, что водоканал сбрасывает воды после очистки в объекты рыбохозяйственного значения, а значит, гигиенические нормативы не применяются (постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 03.04.2018 по делу № А41-77843/2017, решение Арбитражного суда Московской области от 17.07.2019 по делу №А41-35116/2019).

Отказ от применения гигиенических нормативов в отсутствие рыбохозяйственных представляется наиболее странным в тех случаях, когда показатели загрязняющего вещества – бенз(а)пирена в сточных водах абонента соответствовали нормам содержания их в питьевой воде (решение Арбитражного суда Московской области от 17.07.2019). Выходит, что водоканал может подавать питьевую воду абонентам с данным содержанием бенз(а)пирена, но вот сливать воду точно такого же состава в канализацию абоненты уже не имеют права. Увы, это реальная судебная практика.

При этом в расчете платы за негативное воздействие на ЦСВ не учитывается концентрация вещества, то есть с абонента может быть взыскана плата в случае выявления в сточных водах любого количества вещества, даже минимального, на пороге обнаружения. Плата начисляется с объема отведенных сточных вод, а не в зависимости от концентрации загрязняющих веществ.



При расчете платы за негативное воздействие на ЦСВ не учитывается концентрация вещества.

Выводы

Текущее правовое регулирование платы за негативное воздействие на ЦСВ нельзя признать удовлетворительным, поскольку в ряде случаев взыскание платы не обосновано с экономической точки зрения, а также в связи с отсутствием реального вреда сетям и окружающей среде. Тем не менее водоканалы предъявляют соответствующие иски и выигрывают в судах, поскольку формально находятся в своем праве.

Целесообразной является комплексная переработка института платы за негативное воздействие на ЦСВ с определением точного перечня веществ и концентраций, коррелирующих с размером причиненного сетям вреда, с установлением порядка расчета платы в зависимости от превышения допустимых концентраций. Также необходимо исключить обязанность абонентов дополнительно компенсировать причиненный сетям ущерб.

Поскольку такая реформа требует предварительных исследований, существенных материальных и временных затрат, минимальными шагами для улучшения положения абонентов как слабой стороны в данных отношениях могут стать:

- 1) ограничение перечня веществ, на предмет которых водоканалы проверяют стоки абонентов, перечнем распоряжения № 1316-р⁵, который имеет природоохранную направленность и определен исходя из уровня токсичности веществ. Однако с учетом того, что текущее регулирование платы за негативное воздействие на ЦСВ и так отсылает к природоохранному законодательству, полагаем, что применение данного перечня не только к водоканалам, но и к абонентам было бы логичным и справедливым;
- 2) освобождение абонентов от платы за негативное воздействие на ЦСВ не только в случае, когда абоненты зафиксировали превышение ПДК веществ в поступающей питьевой воде, но и в случае, когда содержание вредных веществ в стоках не превышает нормативов для питьевой воды. Питьевую воду можно считать в любом случае безопасной для сетей водоотведения. Этот порог позволит отсечь начисление платы за минимальные концентрации загрязняющих веществ, которые очевидно являются безопасными к сбросу в ЦСВ. ■



Документы

1. Постановление Правительства РФ от 22.05.2020 № 728 «Об утверждении Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод и о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ».
2. Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».
4. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ.
5. Распоряжение Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды».
6. ГН 2.1.5.1315-03. Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования.