



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-297

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

28 июня 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.,
Нефедова О.Н.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация» о признании недействующим пункта 45 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 728,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 728 (далее – Постановление) утверждены Правила осуществления контроля состава и свойств сточных вод (далее – Правила). Нормативный правовой акт опубликован 26 мая 2020 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) и 1 июня 2020 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 22, ст. 3496.

Пунктом 45 Правил предусмотрено, что по тем показателям состава и свойств сточных вод, для определения которых срок хранения резервной пробы (на дату передачи резервной пробы в лабораторию) истек, а также по тем показателям состава и свойств сточных вод, по которым согласно пункту 34

данных правил отобранная проба сточных вод разделяется только на контрольную и параллельную, результатами, полученными в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод (в случае соответствия протокола исследований параллельной пробы сточных вод, представленного абонентом, требованиям, указанным в абзаце втором пункта 38 Правил), признается среднее арифметическое значение результатов анализов контрольной и параллельной проб.

Акционерное общество «Объединенная двигателестроительная корпорация» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 45 Правил, ссылаясь на то, что данная норма противоречит частям 1 и 5 статьи 5 Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (далее – Федеральный закон № 102-ФЗ), пунктам 1 и 1¹ статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (далее – Федеральный закон № 412-ФЗ), пункту 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ, части 1 статьи 30³ Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Федеральный закон № 416-ФЗ), подзаконным нормативным правовым актам в сфере регулирования указанных законов и обязательным государственным стандартам.

Как указывает административный истец, оспариваемым положением допускается использование среднего арифметического показателя, полученного в результате сопоставления результатов измерений двух аккредитованных лабораторий при несогласованности результатов измерений, в то время как измерения, проводимые в отношении сточных вод, относятся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, в соответствии с которым не допускается признание среднего арифметического значения в качестве истинного в случае несогласованности результатов параллельных измерений. Принятие в качестве истинного среднего арифметического значения приводит к нарушению обязательных требований, предъявляемых к качеству оказываемых услуг аккредитованными лабораториями, осуществляющими анализ отобранных сточных вод, поскольку от определения точности показателей зависит наличие или отсутствие условий, создающих угрозу причинения вреда здоровью персонала, обслуживающего централизованные системы водоотведения, а также работоспособности данной системы. Полагает, что все сомнения относительно точности результатов измерений в случае, когда один или оба из полученных результатов измерений являются недостоверными, должны толковаться в пользу абонента, а плата за негативное воздействие на централизованную систему водоотведения не должна начисляться.

По мнению административного истца, Правительство Российской Федерации вышло за пределы предоставленных ему федеральным законом полномочий, установив измерения по конкретным показателям сточных вод,

относящиеся к отношениям в области измерений, технического регулирования и аккредитации, что влечет возможность злоупотребления правом со стороны организации, осуществляющей водоотведение.

В судебном заседании представители административного истца Громилов В.И. и Данилов А.Ю. поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (поручение от 15 апреля 2022 г. № ДГ-П16-6345).

В письменных возражениях на административный иск Правительство Российской Федерации указало, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемая норма не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушает, доводы заявителя по существу сводятся к необходимости осуществления нормативного правового регулирования, направленного на изменение порядка определения результатов, полученных в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод.

Представитель административного ответчика Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. поддержала изложенную в возражениях правовую позицию и просила отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Выслушав стороны, исследовав материалы дела, проверив оспариваемое положение нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта были определены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (утратил силу в связи с принятием Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ), статьей 23 которого было закреплено, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

В настоящий момент аналогичные полномочия закреплены в статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон № 416-ФЗ к полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения относит утверждение порядка осуществления контроля состава и свойств сточных вод (пункт 4 части 1 статьи 4).

В силу части 1 статьи 30³ названного закона контроль состава и свойств сточных вод, сбрасываемых абонентом в централизованную систему водоотведения (канализации), осуществляется организацией, осуществляющей водоотведение, либо уполномоченной ею организацией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило Правила.

Положения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» при издании Постановления соблюдены.

Таким образом, Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие, а утверждение административного истца об отсутствии у Правительства Российской Федерации соответствующих полномочий на его издание является несостоятельным.

Государственная политика в сфере водоснабжения и водоотведения в силу пункта 1 части 1 статьи 3 Федерального закона № 416-ФЗ направлена на достижение целей по охране здоровья населения и по улучшению качества жизни населения путем обеспечения бесперебойного и качественного водоснабжения и водоотведения.

Согласно части 1 статьи 14 данного закона по договору водоотведения организация, осуществляющая водоотведение, обязуется осуществлять прием сточных вод абонента в централизованную систему водоотведения и обеспечивать их транспортировку и сброс в водный объект, а абонент обязуется соблюдать нормативы состава сточных вод и требования к составу и свойствам сточных вод, производить организации, осуществляющей водоотведение, оплату водоотведения, вносить плату за нарушение указанных нормативов и требований.

Часть 1 статьи 30¹ Федерального закона № 416-ФЗ определяет, что в целях охраны водных объектов от загрязнения для объектов абонентов организаций, осуществляющих водоотведение, за исключением жилых домов, многоквартирных домов (кроме нежилых помещений в многоквартирных домах, имеющих отдельные канализационные выпуски в централизованную систему водоотведения (канализации), иных объектов, определенных правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденными Правительством Российской Федерации, устанавливаются нормативы состава сточных вод.

В случае, если сточные воды, принимаемые от абонента в централизованную систему водоотведения (канализации), содержат

загрязняющие вещества, концентрация которых превышает установленные нормативы состава сточных вод, абонент обязан внести организации, осуществляющей водоотведение, плату за сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод сверх установленных нормативов состава сточных вод в порядке, установленном правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденными Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 30² Федерального закона № 416-ФЗ).

Федеральный закон № 416-ФЗ в пункте 22 статьи 2 определяет состав и свойства сточных вод как совокупность показателей, характеризующих физические, химические, бактериологические и другие свойства сточных вод, в том числе концентрацию загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в сточных водах.

Правила устанавливают порядок контроля организацией, осуществляющей водоотведение, либо уполномоченной ею организацией, в том числе транзитной организацией, контроля состава и свойств сточных вод, сбрасываемых абонентами в централизованную систему водоотведения (канализации) (пункт 1).

При осуществлении контроля состава и свойств сточных вод организация, осуществляющая водоотведение, проверяет фактические концентрации загрязняющих веществ в сточных водах (фактические показатели состава сточных вод) и (или) фактические показатели свойств сточных вод, сбрасываемых абонентами в централизованную систему водоотведения (канализации), на соответствие фактическим показателям состава и свойств сточных вод, указанным абонентами в декларации о составе и свойствах сточных вод, сбрасываемых абонентом в централизованную систему водоотведения (канализации), и (или) нормативам состава сточных вод, требованиям к составу и свойствам сточных вод, отводимых в централизованные системы водоотведения, установленным Правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», в целях предотвращения негативного воздействия на работу централизованной системы водоотведения (пункт 2 Правил).

Согласно Правилам контроль состава и свойств сточных вод включает в себя в том числе отбор проб сточных вод и их последующий анализ. При отборе проб сточных вод организацией, осуществляющей водоотведение, абонент вправе произвести параллельный отбор проб сточных вод и провести их анализ в аккредитованной лаборатории за счет собственных средств (пункты 3, 33).

Исходя из содержания пункта 34 Правил при параллельном отборе проб сточных вод организация, осуществляющая водоотведение, на месте отбора проб сточных вод осуществляет разделение отобранной пробы на контрольную, параллельную и резервную. При параллельном отборе проб сточных вод для

анализа по тем показателям состава и свойств сточных вод, срок хранения проб для анализа которых согласно нормативным документам, регулирующим отбор проб или методы определения конкретных показателей, составляет менее 12 суток, отобранная проба сточных вод разделяется только на контрольную и параллельную.

Пункт 45 Правил устанавливает порядок определения результатов, полученных в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод по тем показателям состава и свойств сточных вод, для определения которых срок хранения резервной пробы истек, а также по тем показателям состава и свойств сточных вод, по которым взятие резервной пробы не предусматривается в силу непродолжительности срока ее хранения.

Данное регулирование направлено на недопущение ситуации, когда при наличии результатов анализов контрольной и параллельной проб, произведенных аккредитованными лабораториями в установленном порядке, в силу указанных обстоятельств невозможно однозначно определить итоговый результат контроля состава и свойств сточных вод и, соответственно, принять решение о начислении платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения или сброс загрязняющих веществ сверх установленных нормативов состава сточных вод.

Федеральный закон № 102-ФЗ регулирует отношения, возникающие при выполнении измерений, установлении и соблюдении требований к измерениям, единицам величин, эталонам единиц величин, стандартным образцам, средствам измерений, применении стандартных образцов, средств измерений, методик (методов) измерений, а также при осуществлении деятельности по обеспечению единства измерений, предусмотренной законодательством Российской Федерации об обеспечении единства измерений, в том числе при выполнении работ и оказании услуг по обеспечению единства измерений (часть 2 статьи 1).

Под измерением и методикой (методом) измерений названный федеральный закон понимает совокупность операций, выполняемых для определения количественного значения величины и, соответственно, совокупность конкретно описанных операций, выполнение которых обеспечивает получение результатов измерений с установленными показателями точности (пункты 8 и 11 статьи 2).

Согласно части 1 статьи 5 Федерального закона № 102-ФЗ измерения, относящиеся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, должны выполняться по первичным референтным методикам (методам) измерений, референтным методикам (методам) измерений и другим аттестованным методикам (методам) измерений, за исключением методик (методов) измерений, предназначенных для выполнения прямых измерений, с применением средств измерений утвержденного типа, прошедших поверку. Результаты измерений должны быть выражены в единицах величин, допущенных к применению в Российской Федерации.

Частью 1 статьи 46 Федерального закона № 184-ФЗ предусмотрено, что со дня вступления в силу данного федерального закона впредь до вступления в

силу соответствующих технических регламентов требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей; обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.

Пункт 45 Порядка, являясь частью порядка контроля за составом и свойствами сточных вод, соответствует законодательству в сфере водоснабжения и водоотведения и установленному им принципу соблюдения баланса экономических интересов организаций, осуществляющих водоснабжение и (или) водоотведение, и их абонентов и направлен на реализацию положений Федерального закона № 416-ФЗ, в том числе на охрану здоровья населения и охрану окружающей среды.

Оспариваемое положение закрепляет порядок применения результатов, полученных в ходе контроля состава и свойств сточных вод после проведения измерений, выполненных в соответствии с методиками (методами) измерений, не устанавливает каких-либо требований к измерениям, в том числе к показателям их точности, и не противоречит законодательству об измерениях, техническом регулировании и аккредитации ввиду различных предметов правового регулирования.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемой нормы Правил названным федеральным законам основаны на неправильном толковании норм материального права.

При изложенных обстоятельствах нельзя согласиться и с позицией административного истца о том, что нормативный правовой акт принят в нарушение части 1 статьи 14 Федерального закона № 102-ФЗ, предусматривающей проведение обязательной метрологической экспертизы проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих требования к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений, так как Правила к таким актам не относятся.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому противоречило бы оспоренное положение Правил, не имеется.

Ссылка административного истца на то, что предусмотренное оспариваемой нормой предписание влечет негативные последствия в виде злоупотребления правом ввиду возможной аффилированности организации, которая проводит анализ состава и свойств сточных вод, и организации, осуществляющей водоснабжение и водоотведение, лишена правового основания.

Из положений статьи 13, части 5 статьи 17, части 1 статьи 24 Федерального закона № 412-ФЗ следует, что включение в реестр аккредитованных лиц как результат подтверждения соответствия лица критериям аккредитации и компетенции и последующее подтверждение компетентности возможны только в случае установления факта беспристрастности аккредитуемого (аккредитованного) в отношении выполнения работ в соответствии с утвержденной областью аккредитации.

Нельзя признать состоятельным довод административного истца о несоответствии пункта 45 Правил положениям подзаконных нормативных правовых актов, в том числе иным пунктам оспариваемых Правил и обязательных государственных стандартов, поскольку при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (пункт 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Принимая во внимание, что пункт 45 Правил не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования следует отказать.

Руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация» о признании недействующим пункта 45 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 728, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

А.М. Назарова

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

В.С. Кириллов

О.Н. Нефедов