



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-364

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

4 октября 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего

Зайцева В.Ю.,

членов коллегии

Александрова В.Н.,
Тютина Д.В.

при секретаре

Бахановой В.А.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе общества на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. по делу № АКПИ22-297, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административного истца Громилова В.И., Данилова А.Ю., поддержавших апелляционную жалобу, возражения представителя Правительства Российской Федерации Поповой О.В. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 728, размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 26 мая 2020 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 1 июня 2020 г., № 22, утверждены Правила осуществления контроля состава и свойств сточных вод (далее – Правила).

Пункт 45 Правил предусматривает, 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 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) оспорило в Верховном Суде Российской Федерации пункт 45 Правил, полагая его противоречащим частям 1, 5 статьи 5 Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (далее – Закон об обеспечении единства измерений), пунктам 1, 1¹ статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», пункту 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», части 1 статьи 30³ Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении), подзаконным нормативным правовым актам в сфере регулирования названных законов и обязательным государственным стандартам.

Административный истец ссылался на то, что оспариваемым положением допускается использование среднего арифметического показателя, полученного в результате сопоставления результатов измерений двух аккредитованных лабораторий при несогласованности этих результатов, 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. Все сомнения относительно точности результатов измерений в случае, когда один или оба из полученных результатов являются недостоверными, должны толковаться в пользу абонента, а плата за негативное воздействие на централизованную систему водоотведения не должна начисляться.

Правительство Российской Федерации административное исковое заявление не признало, указав в письменных возражениях, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, пункт 45 Правил не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца не нарушает, доводы Общества, 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.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит данное решение отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении его требования. Административный истец указывает, что суд первой инстанции: не обосновал отсутствие необходимости проведения обязательной метрологической экспертизы по отношению к пункту 45 Правил; не дал оценку тому обстоятельству, что в случае применения оспариваемой нормы результаты исследования по параллельной пробе носят формальный характер, так как абонент лишен права исследовать резервную пробу до истечения срока ее хранения; не дал оценку противоречиям между пунктом 45 Правил и пунктом 3.1.7 перечня измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений,

утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1847; необоснованно отказал в привлечении к участию в деле специалиста в сфере контроля качества природных, сточных и других вод и не дал оценку использованию судами при вынесении решений в случае применения оспариваемого положения заведомо недостоверного доказательства (недостоверного результата измерений); не учел довод административного истца о нарушении критериев аккредитации фактом применения пункта 45 Правил и нарушение права абонента на соблюдение критериев аккредитации; не принял во внимание, что применение Правил в оспариваемой части влечет за собой необходимость привлечения к административной ответственности как минимум одной из аккредитованных лабораторий.

В дополнение к апелляционной жалобе Общество подало заявление (ходатайство) о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке соответствия Конституции Российской Федерации пункта 45 Правил и приостановлении производства по данному административному делу до принятия судебного акта Конституционным Судом Российской Федерации.

В отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации с ней не согласилось, считая, что Верховным Судом Российской Федерации дана надлежащая оценка всем доводам административного истца и в полной мере проверена законность оспариваемой нормы. Позиция Общества основана на неверном толковании Правил, применение оспариваемого положения не исключает необходимости при осуществлении измерений соблюдать требования, установленные к ним законодательством об обеспечении единства измерений, о техническом регулировании, нормативно-техническими документами. Нарушение порядка выполнения измерений, несоблюдение обязательных метрологических требований к ним, аффилированность лаборатории, повлекшие начисление платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения и (или) платы за сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод сверх установленных нормативов состава сточных вод, не могут свидетельствовать о незаконности пункта 45 Правил, а подлежат оценке и исследованию в каждом конкретном случае, в том числе судом при рассмотрении соответствующего спора, при этом сторона не лишена процессуального права представлять суду доказательства, на которые она ссылается в обоснование своей позиции.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – Кодекс) в пункте 1 части 2 статьи 215 определяет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Обществу в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такого основания для признания Правил в оспариваемой части не действующими не имеется.

Как правильно указано в обжалуемом судебном решении, Правительство Российской Федерации уполномочено федеральным законодателем утвердить порядок осуществления контроля состава и свойств сточных вод (пункт 4 части 1 статьи 4, часть 1 статьи 30³ Закона о водоснабжении, статья 23 действовавшего до 6 ноября 2020 г. Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статья 5 одноименного Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ). Процедура принятия и порядок введения Правил в действие соблюдены.

Закон о водоснабжении, раскрывая используемые в нем понятия, под составом и свойствами сточных вод понимает совокупность показателей, характеризующих физические, химические, бактериологические и другие свойства сточных вод, в том числе концентрацию загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в сточных водах, под нормативами состава сточных вод – устанавливаемые в целях охраны водных объектов от загрязнения показатели концентрации загрязняющих веществ в составе сточных вод абонента, сбрасываемых в централизованную систему водоотведения (канализации) (пункты 13¹, 22 статьи 2).

В силу части 1 статьи 14 названного 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 данных нормативов и требований.

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, предусмотренном правилами холодного водоснабжения и

водоотведения, утвержденными Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 30² Закона о водоснабжении).

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

Согласно пункту 2 Правил 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, в целях предотвращения негативного воздействия на работу централизованной системы водоотведения.

Пункт 3 Правил закрепляет, что контроль состава и свойств сточных вод осуществляется путем: а) обследования объектов абонента в целях проверки соблюдения требования о запрете сброса в централизованную систему водоотведения веществ, материалов, отходов и (или) сточных вод, запрещенных к сбросу в централизованные системы водоотведения в соответствии с поименованными правилами холодного водоснабжения и водоотведения, по тем веществам, материалам, отходам и (или) сточным водам, по которым проверка соблюдения требования о запрете указанного сброса возможна без отбора проб сточных вод и последующего анализа отобранных проб (визуальный контроль); б) отбора проб сточных вод; в) анализа отобранных проб сточных вод.

Раздел IV Правил, включающий пункты 32–46, регламентирует параллельный отбор проб сточных вод, определяя его как отбор проб сточных вод, при котором осуществляется разделение отобранной пробы на контрольную, параллельную и резервную в соответствии с требованиями пунктов 33–46 Правил (пункт 32).

Пункт 33 Правил предоставляет абоненту право при отборе проб сточных вод организацией, осуществляющей водоотведение, заявить о необходимости осуществить параллельный отбор проб сточных вод, при этом абонент обязан

осуществить анализ параллельной пробы в аккредитованной лаборатории за счет собственных средств. Одной контрольной пробе сточных вод должна соответствовать одна параллельная проба. Разделение параллельной пробы на несколько частей и направление их в разные аккредитованные лаборатории для определения одних и тех же показателей не допускается.

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 (абзац второй пункта 34 Правил).

Резервная проба хранится в организации, осуществляющей водоотведение, осуществившей отбор проб сточных вод, для разрешения возможных разногласий, не менее 12 и не более 30 календарных дней со дня отбора проб сточных вод (пункт 36 Правил).

Из содержания оспариваемого административным истцом пункта 45 Правил следует, что он касается случаев, когда срок хранения резервной пробы (на дату передачи ее в лабораторию) истек, а также когда отобранная проба сточных вод на основании пункта 34 Правил была разделена только на контрольную и параллельную. В таких случаях среднее арифметическое значение результатов анализов контрольной и параллельной проб признается результатом, полученным в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод.

Как правильно отмечено в обжалуемом судебном решении, данное регулирование имеет своей целью определить итоговый результат контроля состава и свойств сточных вод при наличии результатов анализов контрольной и параллельной проб, произведенных аккредитованными лабораториями в установленном порядке, и отсутствии резервной пробы для проведения соответствующего исследования.

Закон об обеспечении единства измерений предусматривает, что измерение представляет собой совокупность операций, выполняемых для определения количественного значения величины, методика (метод) измерений – совокупность конкретно описанных операций, выполнение которых обеспечивает получение результатов измерений с установленными показателями точности (пункты 8, 11 статьи 2). 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 (часть 1 статьи 5).

Правила в оспариваемой части устанавливают порядок применения результатов, полученных в ходе контроля состава и свойств сточных вод после проведения измерений, выполненных аккредитованными лабораториями в соответствии с методиками (методами) измерений, направлены на охрану здоровья населения и охрану окружающей среды, на реализацию положений Закона о водоснабжении, согласуются с закрепленным им принципом соблюдения баланса экономических интересов организаций, осуществляющих водоснабжение и (или) водоотведение, и их абонентов.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе суд первой инстанции верно признал несостоятельным довод Общества о нарушении части 1 статьи 14 Закона об обеспечении единства измерений об обязательной метрологической экспертизе содержащихся в проектах нормативных правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений, поскольку таких требований в оспариваемой норме не имеется.

Отсутствует какое-либо противоречие пункта 45 Правил и пунктам 1, 1¹ статьи 7 Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (об отнесении к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аккредитации, утверждения критериев аккредитации и перечня документов и сведений, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также перечня несоответствий заявителя критериям аккредитации, которые при осуществлении аккредитации влекут за собой отказ в аккредитации, перечня несоответствий аккредитованного лица требованиям законодательства Российской Федерации к деятельности аккредитованных лиц, влекущих за собой приостановление действия аккредитации), а также пункту 1 статьи 46 Федерального закона «О техническом регулировании» (о применении до вступления в силу соответствующих технических регламентов требований 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, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти).

Реализуя предоставленную федеральным законодателем компетенцию по утверждению порядка осуществления контроля состава и свойств сточных вод, Правительство Российской Федерации вправе было в отсутствие нормативного правового акта большей юридической силы, который предусматривал иное нормативное правовое регулирование, закрепить в Правилах оспариваемый

способ определения результата, полученного при осуществлении контроля состава и свойств сточных вод.

Если абонент считает, что аккредитованная лаборатория при исследовании контрольной пробы ненадлежащим образом исполняла свои обязанности, он не лишен возможности защищать свои права и законные интересы в установленном законом порядке.

По настоящему административному делу не имеется данных о том, что применение на практике Правил в оспариваемой части не соответствует их истолкованию, выявленному судом с учетом места этого акта в системе нормативных правовых актов, в связи с чем отсутствуют основания для применения части 3 статьи 215 Кодекса.

Отвергая доводы административного истца о противоречии пункта 45 Правил указанным им положениям подзаконных нормативных актов, суд первой инстанции правомерно отметил, что нормативный правовой акт может быть проверен по правилам главы 21 Кодекса лишь на предмет его соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Довод апелляционной жалобы о необоснованном отказе суда в привлечении к участию в деле специалиста в сфере контроля качества природных, сточных и других вод несостоятелен, поскольку заявленное ходатайство отклонено судом, как не основанное на положениях статьи 50 Кодекса (т. 2, л.д. 114). При этом консультация специалиста не является доказательством по административному делу в силу статьи 59 Кодекса.

Ходатайство административного истца о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности пункта 45 Правил не подлежит удовлетворению. Исходя из статьи 125 Конституции Российской Федерации, статей 84, 101 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», части 3 статьи 15 Кодекса основанием для направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе конституционности нормы права, подлежащей применению в конкретном деле. Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что такой неопределенности в вопросе соответствия Конституции Российской Федерации примененной судом по данному административному делу правовой нормы не имеется.

Установив, что оспариваемое положение, принятое правомочным государственным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие, какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не противоречит, суд первой инстанции правильно отказал Обществу в удовлетворении административного иска (пункт 2 части 2 статьи 215 Кодекса).

Предусмотренные статьей 310 Кодекса основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация» – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



В.Н. Александров



Д.В. Тютин