



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-192

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 августа 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В.,
Киселева А.П.

при секретаре
с участием прокурора

Иванове В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Водоканал» о признании недействующими раздела 3.3 формы заявки на получение комплексного экологического разрешения, раздела IV формы комплексного экологического разрешения, утверждённых приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 22 октября 2021 г. № 780,

по апелляционной жалобе акционерного общества «Водоканал» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2025 г. по делу № АКПИ25-111, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя акционерного общества «Водоканал» Камусиной Н.Г., поддержавшей апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новожиловой О.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии со статьёй 31¹ Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) 22 октября 2021 г. принят приказ № 780 (далее также – Приказ № 780), которым утверждены форма заявки на получение комплексного экологического разрешения согласно приложению 1 к Приказу № 780 и форма комплексного экологического разрешения согласно приложению 2 к настоящему приказу.

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 30 ноября 2021 г., регистрационный номер 66110, размещён на Официальном интернет-портале правовой информации (pravo.gov.ru) 30 ноября 2021 г., действует в редакции приказа Минприроды России от 26 сентября 2024 г. № 584.

Согласно разделу 3.3 формы заявки на получение комплексного экологического разрешения (далее – Форма заявки) в заявке указываются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ для объекта централизованной системы водоотведения поселений или городских округов, а также расчёты таких нормативов.

В разделе IV формы комплексного экологического разрешения (далее – Форма КЭР) предусмотрено указание в разрешении нормативов допустимых сбросов веществ в водный объект для объекта централизованной системы водоотведения поселений или городских округов и приведена таблица, в которой отражаются наименование вещества, класс опасности, установленные нормативы допустимого сброса веществ (в текущий год и в каждый месяц).

Акционерное общество «Водоканал» (далее также – АО «Водоканал», Общество), являющееся хозяйствующим субъектом, эксплуатирующим очистные сооружения, относящиеся к объектам I класса опасности, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими: раздела 3.3 Формы заявки в той мере, в которой им устанавливается обязанность по представлению документации, не предусмотренной пунктом 3 статьи 31¹ Закона об охране окружающей среды; раздела IV Формы КЭР и содержащейся в нём таблицы в той мере, в которой они устанавливают обязанность по соблюдению объектами I категории, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водный объект, не относящихся к технологически нормируемым веществам (веществам III–IV классов опасности).

В обоснование заявленных требований Общество указало, что оспариваемые положения нормативного правового акта содержат требования о представлении информации, не предусмотренной пунктом 3 статьи 31¹ Закона об охране окружающей среды, о нормативах допустимых сбросов (далее также – НДС) по технологически ненормируемым загрязняющим веществам в

целях последующего отражения этих нормативов в комплексном экологическом разрешении, нарушают права и законные интересы Общества в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, так как возлагают на него не предусмотренную законом обязанность соблюдать НДС по технологически ненормируемым загрязняющим веществам, относящимся к III и IV классам опасности.

Нарушение своих прав и законных интересов связывает с тем, что по результатам проведённой выездной проверки деятельности АО «Водоканал» ему выдано предписание об устранении допущенных нарушений, связанных с сбросом сточных вод с превышением установленных КЭР допустимых концентраций по указанным веществам, и возложена обязанность устранить эти нарушения.

Административный ответчик Минприроды России и заинтересованное лицо Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Приказ № 780 принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству Российской Федерации и прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления АО «Водоканал» отказано.

Не согласившись с таким решением, Общество в апелляционной жалобе просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда, изложенные в решении, о законности оспариваемых положений не соответствуют фактическим обстоятельствам и действующему законодательству Российской Федерации, судом первой инстанции не дана надлежащая оценка доводам, приведённым в административном иске, неправильно истолкованы нормы материального права и нарушены нормы процессуального права.

В жалобе указано, что в Законе об охране окружающей среды законодатель определил в пунктах 3 и 10 статьи 31¹ исчерпывающий перечень информации, подлежащий представлению при подаче заявки на получение КЭР субъектом, эксплуатирующим любой из объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I классу опасности и информации, подлежащей указанию в КЭР как обязательства, подлежащего исполнению указанными субъектами. Каких-либо отсылочных норм, указывающих на необходимость представления иной (дополнительной) информации, подлежащей отражению в заявке на получение КЭР и в самом КЭР в соответствии с требованиями действующего законодательства названная статья не содержит. По мнению Общества, требование о соблюдении НДС по технологически ненормируемым веществам, подлежащим указанию в заявке на получение КЭР и в самом КЭР, распространяющееся на организации осуществляющие водоотведение, эксплуатирующие централизованные системы водоотведения поселений или городских округов (далее также –

ЦСВПиГО), не соответствует требованиям статьи 30¹ Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении).

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минприроды России не согласилось с доводами апелляционной жалобы, полагая, что решение суда первой инстанции принято с учётом обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального и процессуального права, выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по данному делу, изложенную суду первой инстанции, просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия представителя данного министерства.

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

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Разрешая данное административное дело, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что по административному делу такое основание для признания раздела 3.3 Формы заявки и раздела IV Формы КЭР недействующими отсутствует.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции обоснованно признал, что Приказ № 780 принят Минприроды России в соответствии пунктами 1, 19 (абзац второй) статьи 31¹ Закона об охране окружающей среды в пределах полномочий, предоставленных пунктом 1, подпунктом 5.2.39 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, с соблюдением порядка его издания и официального опубликования. Данные обстоятельства не оспариваются административным истцом в апелляционной жалобе.

Проведя анализ оспариваемых положений Приказа № 780 на соответствие действующему законодательству Российской Федерации, регулирующему рассматриваемые правоотношения, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что они не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушают.

Довод административного истца, повторённый им и в апелляционной жалобе, о том, что оспариваемые положения содержат требования о

представлении не предусмотренной пунктом 3 статьи 31¹ Закона об охране окружающей среды информации по НДС по технологически ненормируемым загрязняющим веществам в целях последующего отражения этих нормативов в КЭР, правомерно признан судом первой инстанции несостоятельным, как основанный на неправильном толковании норм материального права.

Так, Законом об охране окружающей среды установлено, что нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности (пункт 2 статьи 19). Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, в том числе нормативы допустимых сбросов, устанавливаются в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и (или) иной деятельности (пункт 1 статьи 21).

Статьёй 22 названного закона определено, что для объектов централизованных систем водоотведения поселений или городских округов в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, нормативы допустимых сбросов устанавливаются комплексным экологическим разрешением или рассчитываются при подаче декларации о воздействии на окружающую среду в целях расчёта нормативов состава сточных вод абонента (пункт 10).

Таким образом, для объектов централизованной системы водоотведения поселений и городских округов, относящихся к I классу опасности, нормативы допустимых сбросов в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, устанавливаются КЭР, в котором определяются соответствующие нормативы и другие требования в области охраны окружающей среды.

Согласно положениям статьи 31¹ Закона об охране окружающей среды комплексное экологическое разрешение выдаётся на отдельный объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, в том числе линейный объект, на основании заявки, подаваемой в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти (пункт 2), которая должна содержать информацию в том числе о технологических нормативах, а также расчёты таких нормативов; о нормативах допустимых выбросов, сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), при наличии таких веществ в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям и иным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, а также расчёты таких нормативов; о нормативах образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение, а также обоснование таких нормативов; программы производственного экологического контроля; иную информацию, которую заявитель считает необходимым представить (абзацы восьмой, девятый, десятый, одиннадцатый, тринадцатый пункта 3).

В пункте 10 указанной статьи закона закреплено, что комплексное экологическое разрешение содержит: технологические нормативы; нормативы допустимых выбросов, сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), при наличии таких веществ в выбросах, сбросах загрязняющих веществ; нормативы допустимых физических воздействий; нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение, а также обоснование таких нормативов; требования к обращению с отходами производства и потребления; согласованную программу производственного экологического контроля; срок действия комплексного экологического разрешения.

Учитывая изложенное, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта, предписывающие включение в заявку и КЭР информации о НДС в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам для объекта ЦСВПиГО, а также расчётов таких нормативов и информации о НДС веществ в водный объект с указанием в таблице наименования вещества, класса опасности, установленных нормативов допустимого сброса веществ, основаны на приведённых требованиях Закона об охране окружающей среды, согласуются с обязательным перечнем информации, подлежащей указанию в заявке и КЭР, установленным пунктами 3, 10 статьи 31¹ названного закона, и не возлагают какой-либо обязанности по представлению документации, не предусмотренной законом.

Утверждения в апелляционной жалобе о том, что определённый пунктами 3, 10 статьи 31¹ Закона об охране окружающей среды перечень информации, подлежащей указанию в заявке на получение КЭР и в самом КЭР, является исчерпывающим и его изменение не допустимо ввиду отсутствия отсылочных положений, указывающих на возможность представления дополнительной информации, подлежащей отражению в заявке и КЭР, ошибочны, поскольку основаны на неверном толковании данных норм, из содержания которых усматривается, что данный перечень не является исчерпывающим.

Суд правомерно не согласился с доводом административного истца об отсутствии у организаций, владеющих объектами централизованных систем водоотведения поселений или городских округов, обязанности рассчитывать и приводить нормативы допустимых сбросов в отношении веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, подлежащих указанию в заявке на получение КЭР и в самом КЭР, признав его несостоятельным.

В пункте 11 статьи 22 Закона об охране окружающей среды закреплено, что нормативы допустимых сбросов для объектов централизованных систем водоотведения поселений или городских округов в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, устанавливаются расчётным путём на основе нормативов качества окружающей

среды с учётом фонового состояния водного объекта в отношении загрязняющих веществ, содержание которых в сточных водах объектов централизованных систем водоотведения поселений или городских округов при сбросах в водные объекты, определённое на основе сведений об инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, проводимой в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, превышает значение предельно допустимой концентрации загрязняющего вещества в воде водного объекта.

Принятыми во исполнение приведённого законоположения Правилами проведения инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2019 г. № 891, регламентирующими порядок проведения организациями, осуществляющими водоотведение, эксплуатирующими централизованные системы водоотведения поселений или городских округов, отдельные объекты таких систем со сбросом сточных вод в водные объекты, инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду объектами организаций, предусмотрено, что инвентаризация проводится с целью определения загрязняющих веществ, в отношении которых в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды, рассчитываются нормативы допустимых сбросов для объектов организации (пункт 2). После проведения оценки результатов анализа состава сточных вод, сбрасываемых объектами централизованных систем водоотведения в водные объекты, организацией определяются загрязняющие вещества, максимальная за период инвентаризации концентрация которых в сбрасываемых сточных водах организации превышает предельно допустимые концентрации, из которых формируется перечень загрязняющих веществ, на основании которого разрабатываются нормативы допустимых сбросов для объектов организации (пункт 10).

Руководствуясь приведёнными нормами законодательства, определяющими, что результаты инвентаризации являются исходными данными для установления НДС загрязняющих веществ для объектов организации, суд с учётом положений пункта 10 статьи 22 Закона об охране окружающей среды верно исходил из того, что для объектов централизованных систем водоотведения поселений или городских округов НДС в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, устанавливаются КЭР и являются обязательными для соблюдения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на этом объекте.

Кроме того, следует отметить, что оспариваемые нормы не содержат указания на иные цели установления комплексным экологическим разрешением нормативов допустимых сбросов в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, нежели это предписано пунктом 10 статьи 22 Закона об охране окружающей среды.

В связи с чем суд первой инстанции сделал правильный вывод о правомерности включения в раздел 3.3 Формы заявки для объекта ЦСВПиГО НДС в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, получаемых с учётом результатов инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, а также расчёта таких нормативов, и в раздел IV Формы КЭР НДС веществ в водный объект с указанием в таблице наименования вещества, класса опасности, установленных нормативов допустимого сброса веществ.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе оспариваемые предписания Приказа № 780 не входят в противоречие с положениями статьи 30¹ Закона о водоснабжении, поскольку не регламентируют вопросы обеспечения требований к составу сточных вод, сбрасываемых абонентами в централизованные системы канализации, в целях охраны водных объектов от загрязнений, а устанавливают требования о расчёте НДС, подлежащих указанию в заявке на получение КЭР и в самом КЭР, распространяющиеся на организации, осуществляющие водоотведение, эксплуатирующие централизованные системы водоотведения поселений или городских округов, в силу положений части 10 статьи 22, пунктов 3, 10 статьи 31¹ Закона об охране окружающей среды, как верно указано в обжалуемом решении.

Установив, что оспариваемые раздел 3.3 Формы заявки и раздел IV Формы КЭР соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают прав и законных интересов административного истца в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, суд правомерно в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отказал в удовлетворении заявленного требования.

В обжалуемом решении правильно приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению, выводы суда, изложенные в нём, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Суд верно определил обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, доводы административного истца (содержащиеся в административном иске и повторённые в апелляционной жалобе), имеющие правовое значение для данного административного дела, также проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Доводы апелляционной жалобы о необоснованности изложенных в решении выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Обжалованное решение суда первой инстанции отвечает требованиям статей 180, 259 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены в апелляционном порядке решения суда не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Водоканал» – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

А.П. Киселев