



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-343

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

30 июня 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Власовой Т.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания ТЦ «Омега» о признании недействующим абзаца первого пункта 6 санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3,

установил:

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3 утверждены санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (далее – Санитарные правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в

Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 29 января 2021 г., № 62297, опубликован 5 февраля 2021 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru/>),

Абзацем первым пункта 6 Санитарных правил установлено, что количество мусоросборников, устанавливаемых на контейнерных площадках, определяется хозяйствующими субъектами в соответствии с установленными нормативами накопления твердых коммунальных отходов (далее также – ТКО).

Общество с ограниченной ответственностью «Управляющая компания ТЦ «Омега» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просит признать недействующим абзац первый пункта 6 Санитарных правил, ссылаясь на его противоречие статье 24¹⁰ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), пунктам 5 и 8 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 505 (далее – Правила № 505), пункту 13¹ Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 (далее – Правила № 1156), пункту 17 Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 1039 (далее – Правила № 1039). По мнению административного истца, оспариваемое предписание не допускает применение установленных Правилами № 505 различных видов учета ТКО, а именно учета по нормативам – среднему значению, разработанному на уровне субъектов Российской Федерации на основе сбора, анализа и расчета данных о массе и объеме накапливаемых отходов с учетом их сезонных изменений и видов деятельности потребителей, и учета по объему и количеству контейнеров, предусмотренного при отдельном сборе ТКО, при котором оплата производится потребителями по кубометрам ТКО в размещенных контейнерах в соответствии с установленными тарифами. При этом положения Федерального закона № 89-ФЗ, правил № 1156 и № 1039, как полагает административный истец, предусматривают, что количество и объем мусоросборников, размещенных на контейнерных площадках, не зависят от установленных нормативов накопления ТКО, а расчет необходимого количества контейнеров и определение их объема не входит в полномочия Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор). Применение оспариваемой нормы позволяет требовать от потребителя при отдельном учете ТКО установки мусоросборников в количестве, соответствующем установленным нормативам накопления ТКО, что нарушает права и законные интересы Общества, лишая его возможности использовать право на отдельный сбор и соответствующий учет ТКО.

В обоснование заявленного требования административный истец указал, что региональный оператор производит в его отношении необоснованный расчет объема ТКО, а также требует установки несоразмерно большого количества контейнеров для раздельного сбора ТКО исходя из площади принадлежащего Обществу объекта. Оспариваемое положение Санитарных правил также было применено к административному истцу при рассмотрении в арбитражном суде спора по его исковому заявлению к региональному оператору об урегулировании разногласий, возникших при заключении договора на оказание услуг по обращению с ТКО, в ходе которого суд пришел к выводу о том, что количество мусоросборников, устанавливаемых потребителем на контейнерной площадке, должно соответствовать объему отходов, который должен был бы образовываться согласно нормативу накопления ТКО, утвержденному исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

Представители административного истца Бегишев Х.Р. и Елькина Т.Н. в судебном заседании поддержали заявленное требование и просили его удовлетворить.

Административный ответчик Роспотребнадзор в письменных возражениях указал, что оспариваемый нормативный правовой акт утвержден Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое положение Санитарных правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и свобод административного истца.

Представитель Роспотребнадзора Андрияшина Н.В. в судебном заседании просила отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России, привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица и извещенный о времени и месте рассмотрения дела, просил рассмотреть дело в отсутствие представителя министерства, представил письменные возражения на административный иск, в которых указал, что требования административного истца являются необоснованными, оспариваемый нормативный акт прошел правовую и антикоррупционную экспертизу, был согласован подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов государственной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол от 28 января 2021 г. № 2).

Выслушав стороны, проверив соответствие нормативного правового акта в оспариваемой части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей в удовлетворении административного искового заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий

реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья, регулируются Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ).

На территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, разработанные и утвержденные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; соблюдение санитарных правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (пункт 1 статьи 38, пункты 1, 3 статьи 39 поименованного федерального закона).

Положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, установлено, что основной задачей государственного санитарно-эпидемиологического нормирования является установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания (пункт 1). Нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы), содержащие в том числе оптимальные и предельно допустимые уровни влияния на организм человека факторов среды его обитания (пункт 2).

Под санитарно-эпидемиологическими требованиями понимаются обязательные требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, используемых ими территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств, несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, угрозу возникновения и распространения заболеваний и которые устанавливаются государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и гигиеническими нормативами (статья 1 Федерального закона № 52-ФЗ).

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации, в соответствии с пунктами 3 и 5 Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 (утратил силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100), является Роспотребнадзор, организацию государственного надзора осуществляет руководитель Роспотребнадзора – Главный государственный санитарный врач Российской Федерации.

В настоящее время аналогичные полномочия установлены в пунктах 4 и 5 Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100.

Реализуя предоставленные полномочия, руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – Главный государственный санитарный врач Российской Федерации утвердил и ввел в действие Санитарные правила, определяющие санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, установив срок их действия до 1 марта 2027 г.

Порядок принятия, утверждения, государственной регистрации и опубликования Санитарных правил соблюден.

Федеральный закон № 52-ФЗ закрепляет, что содержание территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок должно отвечать санитарным правилам; отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 2 статьи 21, пункт 1 статьи 22).

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья регламентируются Федеральным законом № 89-ФЗ, определяющим твердые коммунальные отходы как отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также отнесены отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами (статья 1).

Как следует из содержания статьи 3 названного закона, одним из основных принципов государственной политики в области обращения с отходами является использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

Статья 13⁴ Федерального закона № 89-ФЗ в пунктах 1 и 2 предусматривает, что накопление отходов допускается только в местах (на

площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации. Накопление отходов может осуществляться путем их отдельного складирования по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов (отдельное накопление).

Определение объема и (или) массы твердых коммунальных отходов в силу пункта 1 статьи 24¹⁰ Федерального закона № 89-ФЗ осуществляется в целях расчетов по договорам в области обращения с твердыми коммунальными отходами в соответствии с правилами коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Нормативы накопления твердых коммунальных отходов, порядок определения которых устанавливается Правительством Российской Федерации, могут устанавливаться дифференцированно в отношении различных территорий субъекта Российской Федерации и различных категорий потребителей услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также с учетом других критериев, установленных Правительством Российской Федерации (пункты 3 и 4 статьи 24¹⁰ Федерального закона № 89-ФЗ).

Пункт 5 Правил № 505 предусматривает коммерческий учет ТКО расчетным путем исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов, выраженных в количественных показателях объема, или из количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления твердых коммунальных отходов (подпункт «а»), а также исходя из массы твердых коммунальных отходов, определенной с использованием средств измерения (подпункт «б»).

Согласно пункту 6 данных правил в целях осуществления расчетов с собственниками твердых коммунальных отходов коммерческий учет твердых коммунальных отходов осуществляется в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505.

При отдельном накоплении твердых коммунальных отходов в целях осуществления расчетов по договорам в области обращения с твердыми коммунальными отходами коммерческий учет твердых коммунальных отходов осуществляется в соответствии с абзацем третьим подпункта «а» пункта 5 данных правил, то есть исходя из количества и объема контейнеров для накопления твердых коммунальных отходов, установленных в местах накопления твердых коммунальных отходов (пункт 8 Правил № 505).

Пунктом 13¹ Правил № 1156 установлено, что региональный оператор ежегодно, не позднее 25 декабря года, предшествующего году фактического размещения контейнеров и бункеров, направляет в орган местного самоуправления, уполномоченный на ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, сведения о количестве планируемых к размещению контейнеров и бункеров с указанием их объема и о

местах (площадках) накопления твердых коммунальных отходов, на которых планируется разместить такие контейнеры и бункеры.

Какие-либо правила определения количества и объема контейнеров, подлежащих размещению на контейнерных площадках, приведенные положения нормативных правовых актов не предусматривают и имеют иной предмет правового регулирования в отличие от Санитарных правил.

В свою очередь пункт 3 статьи 13⁴ Федерального закона № 89-ФЗ и пункт 2 Правил № 1039 предусматривают, что места (площадки) накопления ТКО должны соответствовать требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Накопление, сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов в силу пункта 3 Правил № 1156 также осуществляются с учетом экологического законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Пункт 17 Правил № 1039, на который ссылается административный истец, являясь частью правил ведения реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, определяет требования к содержанию одного из разделов данного реестра, в связи с чем не может входить в противоречие с оспариваемой нормой.

Таким образом, доводы административного иска о несоответствии абзаца первого пункта 6 Санитарных правил положениям законодательства, имеющего большую юридическую силу, основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Санитарные правила являются обязательными для исполнения хозяйствующими субъектами, к которым отнесены органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридические лица и граждане, в том числе индивидуальные предприниматели (пункт 1).

Согласно пункту 3 Санитарных правил на территориях городских и сельских поселений в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами должны быть обустроены контейнерные площадки для накопления твердых коммунальных отходов или системы подземного накопления ТКО с автоматическими подъемниками для подъема контейнеров и (или) специальные площадки для накопления крупногабаритных отходов.

Оспариваемый административным истцом в части пункт 6 Санитарных правил входит в предмет санитарно-эпидемиологического нормирования и устанавливает обязательные санитарно-эпидемиологические требования к месту накопления ТКО (контейнерной площадке), в частности к количеству размещаемых контейнеров, не изменяя и не затрагивая правовых основ определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, а также вопросов осуществления их коммерческого учета.

Учитывая, что Санитарные правила в оспариваемой части не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, заявленное требование в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации удовлетворению не подлежит.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания ТЦ «Омега» о признании недействующим абзаца первого пункта 6 санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова