



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-472

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

23 июля 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда Романенкова Н.С.  
Российской Федерации  
судей Верховного Суда Кириллова В.С.  
Российской Федерации Назаровой А.М.  
при секретаре Котович Ю.А.  
с участием прокурора Власовой Т.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению открытого акционерного общества «Научно-производственное объединение Геофизика-НВ» о признании недействующими пунктов 120 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644, примечания к приложению № 4<sup>1</sup> к данным Правилам (в части),

### установил:

согласно пункту 120 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644 (далее – Правила), в случае если по результатам, полученным в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод, проводимого организацией, осуществляющей водоотведение, зафиксирован сброс сточных вод с нарушением требований, предусмотренных подпунктом «а» пункта 113 Правил, размер платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения определяется по формуле:

$$П = K_k \times T \times Q,$$

где:

$\Pi$  – размер платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, подлежащей уплате абонентом, без учета налога на добавленную стоимость (рублей). Плата вносится абонентом организации, осуществляющей водоотведение, в сроки и порядке, которые установлены договорами, на основании которых абонентом осуществляется водоотведение;

$K_k$  – коэффициент компенсации, составляющий при первичном нарушении 5, при повторном нарушении в течение 12 календарных месяцев с даты совершения предыдущего нарушения того же пункта приложения № 4 к Правилам (при нарушении пунктов 1 и 4 указанного приложения – по тому же веществу) – 10, при последующих нарушениях в течение 12 календарных месяцев с даты совершения первого нарушения того же пункта приложения № 4 к Правилам (при нарушении пунктов 1 и 4 указанного приложения – по тому же веществу) – 25;

$T$  – тариф на водоотведение, действующий для абонента, без учета налога на добавленную стоимость, учитываемого дополнительно (руб/куб. м);

$Q$  – объем сточных вод, отведенных (сброшенных) с объекта абонента через канализационный выпуск, определенный по показаниям прибора учета сточных вод (для поверхностных сточных вод – расчетным способом) либо в соответствии с балансом водопотребления и водоотведения в случаях, предусмотренных Правилами организации коммерческого учета воды, сточных вод, а в иных случаях – общий объем сточных вод с начала календарного месяца, в котором зафиксировано нарушение запрета, установленного подпунктом «а» пункта 113 Правил, до следующего визуального контроля или отбора проб сточных вод организацией, осуществляющей водоотведение (если следующий визуальный контроль или отбор проб сточных вод были осуществлены в этом же календарном месяце), или до начала календарного месяца, в котором организацией, осуществляющей водоотведение, был произведен следующий визуальный контроль или отбор проб, но не более чем за 3 календарных месяца (куб. метров). В случае если организация, осуществляющая водоотведение или очистку сточных вод, принимает сточные воды от другой организации, осуществляющей водоотведение, значение  $Q$  такой организации уменьшается на объем хозяйственно-бытовых сточных вод, отведенных в ее канализационные сети товариществами собственников жилья, жилищно-строительными, жилищными и иными специализированными потребительскими кооперативами, управляющими организациями, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, собственниками и (или) пользователями жилых помещений в многоквартирных домах или жилых домов.

Приложение № 4<sup>1</sup> к Правилам содержит перечень загрязняющих веществ, рекомендуемых к определению в сточных водах абонентов в целях осуществления контроля за сбросом запрещенных веществ согласно пункту 4 приложения № 4 к Правилам.

В примечании к приложению № 4<sup>1</sup> к Правилам указано, что в случае если в отношении данных загрязняющих веществ осуществляется производственный

контроль качества питьевой воды, подаваемой организацией, осуществляющей в отношении абонента одновременно водоснабжение и водоотведение, и по результатам такого контроля установлено, что значения показателей состава и свойств питьевой воды превышают данные значения, абонент считается нарушившим требования, предусмотренные подпунктом «а» пункта 113 Правил по соответствующим загрязняющим веществам только при условии превышения показателей состава и свойств питьевой воды, установленных по результатам производственного контроля, увеличенных в 1,1 раза.

Открытое акционерное общество «Научно-производственное объединение Геофизика-НВ» (далее – ОАО «НПО ГЕОФИЗИКА-НВ») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пунктов 120 Правил, примечания к приложению № 4<sup>1</sup> к Правилам (в части слов «установленных по результатам производственного контроля»), ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат пункту 5 статьи 8 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», части 1 статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку не обязывают организацию, осуществляющую в отношении абонента холодное водоснабжение и водоотведение, при проведении контроля за составом и свойствами сточных вод абонента проводить обязательный предварительный контроль состава и свойств подаваемой абоненту питьевой воды по тем же показателям, в результате чего нарушаются права, свободы и законные интересы абонента путем незаконного возложения на него обязанности по выплате необоснованной суммы компенсации. Полагает, что Правительство Российской Федерации при установлении нормативным правовым актом размера компенсации путем применения коэффициентов, не зависящих от размера убытков, причиненных негативным воздействием на работу централизованной системы водоотведения, и без предоставления суду права снизить ее размер ниже установленного, вышло за пределы своих полномочий, определенных Конституцией Российской Федерации.

Как указывает административный истец, решением Арбитражного суда г. Москвы от 1 апреля 2021 г. по делу № А40-17498-10-90 с него взыскана плата за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения АО «МОСВОДОКАНАЛ» в размере 2 575 515 руб. на основании результатов исследования проб сточных вод на содержание в них дибутилфталата, полученных в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод, проводимого организацией, осуществляющей водоотведение (АО «МОСВОДОКАНАЛ»). Однако дибутилфталат относится к химическим веществам, которые могут поступать в воду также в результате водоподготовки и миграции из материалов и реагентов. Предельно допустимая концентрация (ПДК) дибутилфталата в воде питьевой систем централизованного и нецентрализованного водоснабжения установлена в количестве 0,2 мг/дм<sup>3</sup>. Выбор контролируемых показателей питьевой воды при проведении лабораторных исследований качества питьевой воды для включения

в программу производственного контроля целиком оставлен на усмотрение организаций, осуществляющих водоснабжение и водоотведение (в частности АО «МОСВОДОКАНАЛ»), что позволяет им не включать в программу производственного контроля лабораторные исследования по определению содержания в питьевой воде загрязняющих веществ, ПДК которых, установленные для питьевой воды, многократно превышают ПДК, установленные для сточных вод (дибутилфталат, анилин и другие). Отказ от контроля и непредоставление сведений о содержании дибутилфталата в подаваемой абоненту питьевой воде при одновременном предъявлении к абоненту требований обеспечить его содержание в сточной воде в концентрации в 50 раз меньшей, чем в подаваемой питьевой воде, является признаком злоупотребления правом, имеющим своей целью извлечение сверхприбыли путем недобросовестного применения положений нормативных правовых актов, не учитывающих возникновение подобных обстоятельств.

По мнению административного истца, позицию 13 приложения № 4<sup>1</sup> к Правилам необходимо рассматривать в совокупности с позицией 348 таблицы 3.13 (Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде питьевой систем централизованного, в том числе горячего, и нецентрализованного водоснабжения, воде подземных и поверхностных водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования, воде плавательных бассейнов, аквапарков) Санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 2, которыми предельно допустимая концентрация дибутилфталата в питьевой воде установлена в количестве в 50 раз превышающем его ПДК в сточных водах, применяемыми субъектами естественной монополии совместно с Правилами выбора установления контролируемых показателей питьевой воды при проведении лабораторных исследований качества питьевой воды в рамках производственного контроля (приложение № 2 к Санитарным правилам и нормам СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению населения, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3), которыми допускается не осуществлять производственный контроль за количественным содержанием дибутилфталата в подаваемой абонентам питьевой воде.

Административный истец считает, что превышение ПДК дибутилфталата в сточной воде не может устанавливаться без предварительного установления концентрации дибутилфталата в поданной абоненту питьевой воде, поскольку в противном случае будет иметь место существенное нарушение баланса

интересов сторон в пользу естественной монополии, что противоречит основным принципам гражданского и антимонопольного законодательства. Кроме того, отбор и исследование проб должны производиться полностью независимой лабораторией, не имеющей какой-либо заинтересованности в результатах исследований. В то время как в Правилах отсутствует указание на то, что аккредитованная лаборатория, услугами которой пользуется организация, осуществляющая в отношении абонента одновременно водоснабжение и водоотведение, должна быть полностью независимой и выбираться на конкурсной основе с соблюдением требований антимонопольного законодательства.

В суде представитель административного истца ОАО «НПО ГЕОФИЗИКА-НВ» адвокат Серков А.В. поддержал заявленные требования.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (поручение от 8 июня 2021 г. № ДГ-П16-7405).

Представитель административного ответчика Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца ОАО «НПО ГЕОФИЗИКА-НВ» адвоката Серкова А.В., административного ответчика Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» к полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере

водоснабжения и водоотведения относит утверждение правил холодного водоснабжения и водоотведения (пункт 1 части 1 статьи 4).

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации постановлением от 29 июля 2013 г. № 644 утвердило Правила, которые регулируют отношения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления поселений, городских округов, организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и (или) водоотведение, заявителей, организаций, осуществляющих транспортировку воды, сточных вод, другие регулируемые виды деятельности в сфере водоснабжения и (или) водоотведения, абонентов в сфере холодного водоснабжения и водоотведения по предоставлению холодной (питьевой и (или) технической) воды из централизованных и нецентрализованных систем холодного водоснабжения и по отводу сточных вод в централизованную систему водоотведения.

Нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 6 августа 2013 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 12 августа 2013 г. № 32, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 728.

В соответствии с частью 10 статьи 7 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» в случае, если сточные воды, принимаемые от абонента в централизованную систему водоотведения, содержат загрязняющие вещества, иные вещества и микроорганизмы, негативно воздействующие на работу такой системы, абонент обязан компенсировать организации, осуществляющей водоотведение, расходы, связанные с негативным воздействием указанных веществ и микроорганизмов на работу централизованной системы водоотведения, в размере и порядке, которые установлены правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Раздел VII Правил устанавливает порядок определения размера и порядка компенсации расходов организации водопроводно-канализационного хозяйства при сбросе абонентами сточных вод, оказывающих негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения.

Пункт 120 Правил, примечание к приложению № 4<sup>1</sup> к Правилам, предусматривающие порядок определения платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, а также предельные концентрации загрязняющих веществ, соответствуют статье 4, частям 10 и 11 статьи 7, части 1 статьи 14 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» и не нарушают права административного истца.

Пунктом 120 Правил предусмотрена формула расчета размера платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения в случае, если по результатам, полученным в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод, проводимого организацией, осуществляющей водоотведение, зафиксирован сброс сточных вод с нарушением требований,

предусмотренных подпунктом «а» пункта 113 Правил. Размер указанной платы (П) исчисляется как произведение коэффициента компенсации (5, 10 и 25) ( $K_k$ ), тарифа на водоотведение, действующего для абонента, без учета налога на добавленную стоимость (руб/куб. м) (Т) и объема сточных вод, сброшенных абонентом через канализационный выпуск (Q).

Приведенная в пункте 120 Правил формула расчета размера платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, предусматривающая в качестве одного из составляющих элементов применение коэффициента компенсации (5, 10 и 25), не может рассматриваться как штрафная санкция.

Административным истцом не учтена правовая природа платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, на которую неоднократно указывал Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях от 25 марта 2015 г. по делу № АКПИ15-167, от 4 апреля 2018 г. по делу № АКПИ18-73, от 16 декабря 2020 г. по делу № АКПИ20-722.

Как отмечено Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в решении от 4 апреля 2018 г. по делу № АКПИ18-73, законодателем установлены дополнительные гарантии защиты прав организаций водопроводно-канализационного хозяйства в виде платы за негативное воздействие на работу централизованной системы. Данная плата имеет компенсационный характер, направлена на возмещение расходов, связанных с негативным воздействием загрязняющих и иных веществ, микроорганизмов на работу централизованной системы водоотведения, а также имеет своей целью стимулирование абонента путем выполнения им условий заключенного договора воздерживаться от сброса сточных вод, способных оказать негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения.

Сброс абонентом сточных вод с превышением нормативов загрязняющих веществ не всегда приводит к немедленным видимым негативным последствиям (вреду), которые могут проявиться или не проявиться в зависимости от сочетания множества условий, что осложняет возможность точного определения размера реально понесенных расходов, связанных со сверхнормативным сбросом сточных вод, поэтому размер взимаемой платы может быть определен лишь по формулам, утвержденным нормативными правовыми актами (апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № АПЛ18-237).

Предписания нормативных положений направлены не только на компенсацию расходов организации водопроводно-канализационного хозяйства, но и на соблюдение абонентом требований к составу отводимых сточных вод, установленных законодательством Российской Федерации, и в случае, если сточные воды содержат загрязняющие вещества, иные вещества и микроорганизмы, негативно воздействующие на работу центральной системы водоотведения, на компенсирование расходов, связанных с негативным воздействием указанных веществ и микроорганизмов на работу

централизованной системы водоотведения (апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2015 г. № АПЛ15-216).

Согласно части 1 статьи 14 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» 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.

Устанавливая общие правила осуществления горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения в целях предотвращения негативного воздействия на работу централизованной системы водоотведения Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» в пункте 3 части 11 статьи 7 предусматривает, что в правилах холодного водоснабжения и водоотведения определяются, в том числе требования к составу и свойствам сточных вод, отводимых в централизованные системы водоотведения.

Приложение № 4<sup>1</sup> к Правилам содержит перечень загрязняющих веществ, рекомендуемых к определению в сточных водах абонентов, а примечание к нему предусматривает, когда абонент считается нарушившим требования к сбросу сточных вод по соответствующим загрязняющим веществам.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений пункту 5 статьи 8 Федерального закона «О естественных монополиях», возлагающему на субъекты естественных монополий обязанность обеспечивать свободный доступ к информации о своей деятельности, и части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции», запрещающей действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга, несостоятельны, поскольку имеют иной предмет регулирования, не устанавливают права и обязанности сторон договора водоотведения, требования к сточным водам, порядок определения платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения.

По существу требования административного истца сводятся к изменению нормативного правового регулирования, созданию механизма расчета платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, учитывающего степень вины абонента, нарушившего требования к составу и свойствам сточных вод, а также размер вреда, причиненного централизованной системе водоотведения, что не может быть осуществлено в порядке абстрактного нормоконтроля.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления открытого акционерного общества «Научно-производственное объединение Геофизика-НВ» о признании недействующими пунктов 120 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644, примечания к приложению № 4<sup>1</sup> к данным Правилам (в части) 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

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации



Н.С. Романенков

В.С. Кириллов

А.М. Назарова