



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-733

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 октября 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе

председательствующего

судьи Верховного Суда

Российской Федерации

судей Верховного Суда

Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,

Николаевой О.В.

при секретаре

Сибиле Г.В.

с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Завяловой Светланы Владимировны о признании недействующим абзаца первого пункта 13 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 728,

установил:

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

Согласно пункту 13 Правил организация, осуществляющая водоотведение, обязана уведомить абонента о проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод не позднее чем за 15 минут до начала процедуры визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод

любым способом, позволяющим подтвердить факт и время получения абонентом уведомления.

Отсутствие подтверждения факта предварительного уведомления абонента о проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод в порядке, предусмотренном данным пунктом (за исключением случая, если предварительное уведомление абонента в соответствии с Правилами не осуществляется), следствием чего явилось отсутствие представителя абонента при проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод, является основанием для оспаривания абонентом процедуры и результатов визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод.

Завялова С.В., являясь индивидуальным предпринимателем, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании недействующим абзаца первого пункта 13 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемое положение противоречит пунктам 4, 6 части 2 статьи 3 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», статье 165¹ Гражданского кодекса Российской Федерации, нарушает права и законные интересы административного истца, лишая её возможности надлежащим образом исполнять обязанности, предусмотренные Правилами, и защищать свои права. По мнению Завяловой С.В., оспариваемая норма не обеспечивает соблюдение баланса экономических интересов и недискриминационные условия для абонентов и организаций, осуществляющих водоснабжение и водоотведение, а также содержит более широкое толкование относительно требований к способам доставки юридически значимых сообщений.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Правила изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца, её доводы по существу сводятся к необходимости осуществления нормативного правового регулирования, направленного на изменение порядка осуществления контроля состава и свойств сточных вод в части направления уведомления о проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод.

В судебное заседание административный истец Завялова С.В. и её представитель Чернов А.О. не явились, представив ходатайство о рассмотрении дела в их отсутствие.

Представитель Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Завяловой С.В., возражения представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», действовавшим на момент издания оспариваемого акта, статья 23 которого закрепляла, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» 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 федерального 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.

Следовательно, Правила утверждены Правительством Российской Федерации во исполнение полномочия, предусмотренного федеральным законом. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Государственная политика в сфере водоснабжения и водоотведения в силу пункта 1 части 1 статьи 3 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» направлена на достижение целей по охране здоровья населения и по улучшению качества жизни населения путём обеспечения бесперебойного и качественного водоснабжения и водоотведения.

В соответствии с частью 1 статьи 14 поименованного федерального закона по договору водоотведения организация, осуществляющая водоотведение, обязуется осуществлять приём 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.

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, утверждёнными Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 30² Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»).

Приведённый федеральный закон 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, утверждёнными 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 визуальный контроль, 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 счёт собственных средств (пункты 3, 33).

Исходя из пунктов 5 и 9 Правил организацией, осуществляющей водоотведение, осуществляется плановый и внеплановый контроль состава и свойств сточных вод. Визуальный контроль осуществляется представителями

организации, осуществляющей водоотведение. Отбор проб сточных вод осуществляется представителями аккредитованной лаборатории или представителями организации, осуществляющей водоотведение, соответствующими требованиям, предъявляемым к лицам, для их допуска к отбору проб сточных вод.

Пунктом 10 Правил установлено, что абоненты обязаны: а) обеспечить возможность проведения визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод в порядке, установленном Правилами, при условии предварительного уведомления соответствующего абонента о проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод (за исключением случаев, если предварительное уведомление абонента в соответствии с этими правилами не осуществляется); б) содержать контрольные канализационные колодцы и подходы к ним в состоянии, обеспечивающем свободный доступ к сточным водам и возможность отбора их проб; в) обеспечить беспрепятственный доступ представителей организации, осуществляющей водоотведение, к контрольным канализационным колодцам, канализационным колодцам, указанным в декларации, или к последним канализационным колодцам на канализационной сети абонента перед её врезкой в канализационную сеть, принадлежащую иному лицу, в которых отбор проб сточных вод абонента может быть осуществлён отдельно от сточных вод иных абонентов (в том числе открытие люков канализационных колодцев); г) обеспечить наличие мест для отбора проб сточных вод (контрольных канализационных колодцев, обеспечивающих возможность отбора проб сточных вод в соответствии с данными правилами) и идентификацию таких мест путём установления различных указателей, содержащих идентифицирующие признаки контрольных канализационных колодцев и позволяющих определить их положение на местности, а также не препятствовать установке и эксплуатации организацией, осуществляющей водоотведение, автоматического оборудования; д) обеспечить присутствие представителя абонента при проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод (в случае предварительного уведомления абонента о проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод в порядке, предусмотренном пунктом 13 Правил).

Визуальный контроль и (или) отбор проб сточных вод осуществляются в присутствии представителя абонента, за исключением случая его неявки к месту визуального контроля или отбора проб сточных вод и случая, если предварительное уведомление абонента в соответствии с Правилами не осуществляется. В случае неявки представителя абонента к месту визуального контроля или отбора проб сточных вод до истечения времени, указанного в уведомлении о проведении контроля состава и свойств сточных вод, визуальный контроль и (или) отбор проб сточных вод осуществляются без представителя абонента (пункт 12 Правил).

Оспариваемая норма закрепляет обязанность организации, осуществляющей водоотведение, уведомлять абонента о проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод не позднее чем за 15

минут до их начала любым способом, позволяющим подтвердить факт и время получения абонентом уведомления.

В свою очередь, как видно из абзаца второго пункта 13 Правил, нарушение порядка уведомления является основанием для оспаривания абонентом процедуры и результатов визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод.

Из анализа указанных положений следует, что праву абонента участвовать в отборе проб, а также отбору параллельной пробы корреспондирует обязанность организации, осуществляющей водоотведение, уведомить абонента о предстоящем отборе пробы. При этом оспариваемое положение не содержит требования о том, что уведомление должно направляться именно лицу, в должностные обязанности которого входит контроль за отбором проб сточных вод, а также конкретные способы уведомления абонента, к которым предъявляется единственное требование – использованный способ доставки должен позволять подтвердить факт и время получения абонентом уведомления.

Таким образом, возможность участия абонента в отборе контрольных проб предусмотрена в целях гарантии наиболее полной защиты интересов абонента при проведении контрольных мероприятий, исключения возможных разногласий и злоупотреблений. Соответственно, уведомление о проведении отбора должно быть произведено таким образом, чтобы обеспечить реальную возможность участия абонента в данных мероприятиях или направления им своего представителя для участия. Между тем срок направления уведомления должен способствовать целям своевременного выявления фактов негативного воздействия сточных вод на работу централизованной системы водоотведения.

Пункт 13 Правил не содержит перечня способов уведомления, следовательно, такой перечень не является исчерпывающим. Поскольку процедура такого уведомления в специальном законодательстве не формализована, надлежало бы признать уведомление, направленное любым способом, в частности телефонограммами, факсимильными сообщениями, сообщениями электронной почты, позволяющим установить, от кого исходило сообщение и кому оно адресовано.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемой нормы Правил пунктам 4 и 6 части 2 статьи 3 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», статье 165¹ Гражданского кодекса Российской Федерации основаны на неправильном толковании норм материального права.

Пункт 13 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 «О водоснабжении и водоотведении», в том числе на охрану здоровья населения и охрану окружающей среды.

В силу пункта 1 статьи 165¹ Гражданского кодекса Российской Федерации заявления, уведомления, извещения, требования или иные юридически значимые сообщения, с которыми закон или сделка связывает гражданско-правовые последствия для другого лица, влекут для этого лица такие последствия с момента доставки соответствующего сообщения ему или его представителю. Сообщение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним.

Правила пункта 1 данной статьи применяются, если иное не предусмотрено законом или условиями сделки либо не следует из обычая или из практики, установившейся во взаимоотношениях сторон (пункт 2 статьи 165¹ Гражданского кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 65 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», если иное не установлено законом или договором и не следует из обычая или практики, установившейся во взаимоотношениях сторон, юридически значимое сообщение может быть направлено в том числе посредством электронной почты, факсимильной и другой связи, осуществляться в иной форме, соответствующей характеру сообщения и отношений, информация о которых содержится в таком сообщении, когда можно достоверно установить, от кого исходило сообщение и кому оно адресовано (например, в форме размещения на сайте хозяйственного общества в сети «Интернет» информации для участников этого общества, в форме размещения на специальном стенде информации об общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и т.п.).

Бремя доказывания факта направления (осуществления) сообщения и его доставки адресату лежит на лице, направившем сообщение (пункт 67 указанного постановления).

Из перечисленных выше норм права и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации следует, что юридически значимое сообщение может быть направлено адресату любым способом, обеспечивающим фиксирование сообщения, его отправителя и получение адресатом, если иное не установлено законом или договором и не следует из обычая или практики, установившейся во взаимоотношениях сторон.

Установленное абзацем первым пункта 13 Правил нормативное предписание применяется как часть специального законодательства и имеет приоритет в сфере регулирования отношений, связанных с проведением визуального контроля или отбора сточных вод.

Следовательно, положения оспариваемого нормативного правового акта, рассматриваемого в системной взаимосвязи с нормами действующего законодательства, направлены – с учётом особенностей регулирования отношений по водоотведению – на обеспечение баланса интересов всех

участников таких отношений и не могут рассматриваться как нарушающие права административного истца в указанном ею аспекте.

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

С учётом изложенного, 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 бы иное нормативное правовое регулирование, закрепить в Правилах оспариваемый способ уведомления абонента о проведении визуального контроля и (или) отбора проб сточных вод.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с её точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Учитывая, что абзац первый пункта 13 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Заявовой Светланы Владимировны о признании недействующим абзаца первого пункта 13 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод, утверждённых 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

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

О.В. Николаева