



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-327

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

10 сентября 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зинченко И.Н.,
Тютина Д.В.,
Якимова А.А.

при секретаре
с участием прокурора

Иванове В.Н.
Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью Управляющей организации «Топэнерго» о признании недействующими пункта 77 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», утверждённых постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3, и пункта 1 приложения № 4 к ним,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью Управляющей организации «Топэнерго» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 г. по делу № АКПИ24-122, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав

потребителей и благополучия человека Коньковой М.В., Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии со статьёй 39 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и пунктом 2 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 28 января 2021 г. принято постановление № 3 (далее – Постановление), которым 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 также – Санитарные правила).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 29 января 2021 г., регистрационный номер 62297, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 5 февраля 2021 г.

Согласно пункту 77 Санитарных правил хозяйствующие субъекты, осуществляющие водоснабжение и эксплуатацию систем водоснабжения, должны осуществлять производственный контроль по программе производственного контроля качества питьевой и горячей воды, разработанной и согласованной в соответствии с Правилами осуществления производственного контроля качества и безопасности питьевой воды, горячей воды, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 2015 г. № 10, и приложениями № 2–4 к Санитарным правилам.

Пунктом 1 приложения № 4 к Санитарным правилам предусмотрено, что хозяйствующие субъекты, осуществляющие эксплуатацию систем водоснабжения и (или) обеспечивающие население питьевой водой, в том числе в многоквартирных жилых домах, в соответствии с программой производственного контроля должны постоянно контролировать качество и безопасность воды в местах водозабора, перед поступлением в распределительную сеть, а также в местах водоразбора наружной и внутренней распределительных сетей.

Общество с ограниченной ответственностью Управляющая организация «Топэнерго» (далее также – ООО УО «Топэнерго», Общество), осуществляющее

деятельность по управлению многоквартирными жилыми домами, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании недействующими пункта 77 Санитарных правил, пункта 1 приложения № 4 к ним. В обоснование заявленного требования административный истец указал, что оспариваемые положения противоречат части 2 статьи 19 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ), частям 2, 5 статьи 25 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ), пунктам 1, 5 Правил осуществления производственного контроля качества и безопасности питьевой воды, горячей воды, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 2015 г. № 10 (далее – Правила № 10), не отвечают принципу правовой определенности, допуская неоднозначное толкование в правоприменительной практике, так как произвольно расширяют субъектный состав в сфере производственного контроля качества воды и перечень мест отбора воды, установленные пунктом 18 Правил № 10, и позволяют неправомерно возлагать на лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, обязанность по проведению работ по производственному контролю качества воды, которые не предусмотрены Минимальным перечнем услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290.

Нарушение своих прав и законных интересов Общество усматривает в том, что со ссылкой на оспариваемые положения Санитарных правил заместителем прокурора г. Таганрога ему внесено представление об устранении нарушений законодательства о водоснабжении и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и о выполнении обязанности по разработке программы производственного контроля качества и безопасности воды и осуществлению мероприятий по производственному контролю качества воды.

Административный ответчик Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее также – Роспотребнадзор) возражала против удовлетворения заявленного требования, считая, что Санитарные правила утверждены Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части нормативным правовым актом большей юридической силы не противоречат, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Заинтересованное лицо Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) в суде первой инстанции указало, что обязанность по разработке и согласованию с территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, программы производственного контроля качества и

безопасности питьевой воды на срок действия регулируемых тарифов возлагается на организации, осуществляющие водоснабжение в соответствии с действующим законодательством в сфере водоснабжения и водоотведения.

Привлечённый в качестве заинтересованного лица Минюст России ссылаясь на то, что Санитарные правила приняты уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и в оспариваемой части нормам действующего законодательства Российской Федерации не противоречат.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО УО «Топэнерго» отказано.

В апелляционной жалобе Общество просит отменить указанное решение в связи с нарушением и неправильным применением судом норм материального права и принять новое решение об удовлетворении административного иска. Считает, что судом не дано надлежащей оценки приведённым в административном иске доводам о незаконности оспариваемых положений, о правовой неопределённости этих норм; применён нормативный правовой акт, не подлежащий применению при разрешении данного дела; выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела и подлежащему применению при разрешении данного дела законодательству.

Роспотребнадзор в письменных возражениях на апелляционную жалобу указал, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, а доводы административного истца несостоятельными; оснований для удовлетворения апелляционной жалобы и отмены обжалуемого решения не имеется.

В отзыве на апелляционную жалобу Минстрой России полагает, что она не содержит доводов, отличных от изложенных в административном иске, которым не была бы дана оценка суда в обжалуемом решении, оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не имеется.

Минюст России также представил отзыв на апелляционную жалобу, в котором поддержал позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия его представителя.

Административный истец ООО УО «Топэнерго», надлежащим образом извещённое о месте и времени судебного заседания, в ходатайстве, поступившем в суд 27 августа 2024 г., просило рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

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

Согласно пункту 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. Отказывая Обществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по

настоящему административному делу такое основание для признания Санитарных правил в оспариваемой части не действующими отсутствует.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ, направленный на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, закрепляет, что на территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, разработанные и утверждённые 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).

Во исполнение требований федерального законодателя Правительство Российской Федерации постановлением от 24 июля 2000 г. № 554 утвердило Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, в котором определило, 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 гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранению и укреплению его здоровья (пункт 2).

В соответствии с Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в том числе по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, является Роспотребнадзор. Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации (пункты 4, 6).

Аналогичные полномочия были закреплены в действующем на день издания Санитарных правил Положении о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 (пункт 5).

На основании изложенного суд первой инстанции пришёл к верному выводу о том, что Санитарные правила утверждены Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий с соблюдением установленного порядка их принятия,

государственной регистрации и опубликования, что также подтверждено вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2022 г. № АКПИ22-343, от 19 января 2023 г. № АКПИ22-1014.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования данного кодекса и пришёл к обоснованному выводу о том, что оспариваемые нормативные правовые положения Санитарных правил соответствуют действующему законодательству Российской Федерации, прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах не нарушают.

Согласно статье 11 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ индивидуальные предприниматели и юридические лица в соответствии с осуществляемой ими деятельностью обязаны выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор; осуществлять производственный контроль, в том числе посредством проведения лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований и проведением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий при выполнении работ и оказании услуг, а также при производстве, транспортировке, хранении и реализации продукции.

Статья 19 названного закона в пункте 1 устанавливает, что питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по химическому составу, должна иметь благоприятные органолептические свойства. Согласно пункту 2 этой статьи организации, осуществляющие горячее водоснабжение, холодное водоснабжение с использованием централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, обязаны обеспечить соответствие качества горячей и питьевой воды указанных систем санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ, в статьях 23, 24 возлагая обязанность на организацию, осуществляющую холодное водоснабжение с использованием централизованной системы холодного водоснабжения по подаче абонентам питьевой воды, соответствующей установленным требованиям, в части 1 статьи 25 определяет, что производственный контроль включает в себя следующие мероприятия: отбор проб воды, проведение лабораторных исследований и испытаний на соответствие воды установленным требованиям (аккредитованными лабораториями в порядке части 4 данной статьи) и контроль за выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе водоснабжения. В части 5 этой статьи указано, что программа производственного контроля качества питьевой, горячей воды разрабатывается организацией, осуществляющей соответственно холодное водоснабжение или горячее водоснабжение.

В соответствии со статьёй 32 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ производственный контроль, в том числе проведение лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе производства, хранения, транспортировки и реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг, а также условиями труда осуществляется индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания таких продукции, работ и услуг (часть 1).

Производственный контроль осуществляется в порядке, установленном техническими регламентами или применяемыми до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов санитарными правилами, а также стандартами безопасности труда, если иное не предусмотрено федеральным законом (часть 2 статьи 32 указанного закона).

В соответствии с приведённой нормой закона Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 10 июля 2001 г. утверждены Санитарные правила «Организация и проведение производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий. СП 1.1.1058-01», введённые в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 июля 2001 г. № 18, которыми определён порядок организации и проведения производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и установлена обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по выполнению их требований (пункт 1.1).

Названными санитарными правилами предписано, что при разработке санитарных правил по отдельным видам деятельности и производственным процессам, внесении дополнений и изменений в действующие санитарные правила необходимо включение в них в качестве самостоятельного раздела требований к организации и осуществлению производственного контроля

(пункт 1.4), который осуществляется с применением лабораторных исследований, испытаний, в том числе на объектах водоснабжения (эксплуатация централизованных, нецентрализованных, домовых распределительных, автономных систем питьевого водоснабжения населения, системы питьевого водоснабжения на транспортных средствах) (пункт 4.1).

Разрешая данное дело, суд первой инстанции правильно исходил из того, что Роспотребнадзор, реализуя возложенные на него нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, дискреционные полномочия, при разработке Санитарных правил в соответствии с приведёнными нормами федерального законодательства включил в них требования к организации и осуществлению субъектами, осуществляющими эксплуатацию систем водоснабжения и (или) обеспечивающими население питьевой водой, производственного контроля качества питьевой и горячей воды в целях обеспечения безопасности и безвредности для человека. Вывод суда о том, что предписания пункта 77 Санитарных правил и пункта 1 Приложения № 4 к Санитарным правилам основаны на требованиях действующего законодательства и прав административного истца не нарушают, является верным.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы по-иному определял порядок осуществления производственного контроля при эксплуатации домовых распределительных, автономных систем питьевого водоснабжения населения, не имеется.

Установленные в оспариваемых нормах Санитарных правил требования не противоречат части 2 статьи 19 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ, статье 25 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ, также устанавливающим обязанность организации, осуществляющей холодное водоснабжение с использованием централизованной системы холодного водоснабжения по осуществлению производственного контроля и разработке производственной программы качества питьевой, горячей воды, так как не возлагают, как ошибочно указывает административный истец в апелляционной жалобе, каких-либо дополнительных обязанностей на хозяйствующие субъекты, осуществляющие водоснабжение и эксплуатацию систем водоснабжения, не предусмотренных нормами действующего законодательства.

Довод апелляционной жалобы о противоречии пункта 77 Санитарных правил и пункта 1 Приложения № 4 к ним Правилам № 10 ошибочен, поскольку каких-либо изменений в установленный этими правилами порядок осуществления производственного контроля качества и безопасности питьевой воды, горячей воды, подаваемой абонентам с использованием централизованных систем водоснабжения, организациями, осуществляющими холодное и горячее водоснабжение, оспариваемые положения не вносят и, следовательно, как правильно указано судом в решении, указанным правилам не противоречат.

Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов,

содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», установленное в оспариваемых нормах Санитарных правил правовое регулирование отвечает общеправовому критерию определённости, основания для применения части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отсутствуют, так как данных о том, что применение на практике оспариваемых положений не соответствует их истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела, не имеется. В связи с этим доводы апелляционной жалобы о правовой неопределённости предписаний пункта 77 Санитарных правил и пункта 1 Приложения № 4 к Санитарным правилам ошибочны.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе, вывод суда о законности пункта 77 Санитарных правил и пункта 1 Приложения № 4 к Санитарным правилам сделан судом первой инстанции исходя из компетенции правотворческого органа, их издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части нормативный акт, принятый в установленном порядке, не противоречит, суд первой инстанции вынес правомерное решение об отказе Обществу в удовлетворении административного иска.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции при разрешении данного дела не осуществил надлежащей проверки оспариваемых положений Санитарных правил, не дал оценки всем доводам административного истца, приведённым им в обоснование заявленных требований, ошибочны и противоречат содержанию обжалуемого решения.

В соответствии со статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме (часть 7).

При рассмотрении административного дела все перечисленные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении. Доводы административных истцов, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного дела, получили надлежащую оценку в обжалуемом решении.

Решение суда первой инстанции соответствует нормам материального права, правомерно применённым и истолкованным при рассмотрении и разрешении данного административного дела. Судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела о проверке законности оспоренного

в части нормативного правового акта, выводы суда, изложенные в решении, мотивированны, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы апелляционной жалобы о нарушении, неправильном применении судом норм материального права ошибочны.

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

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью Управляющей организации «ТопЭнерго» – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

Д.В. Тютин

А.А. Якимов