ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-231

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 27 июня 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зинченко И.Н.,
членов коллегии	Вавилычевой Т.Ю.,
	Киселева А.П.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению администрации Лениновского сельского поселения Ленинского района Республики Крым о признании недействующим пункта 17 Методических указаний по расчёту объёма принятых (отведённых) поверхностных сточных вод, утверждённых приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 октября 2014 г. № 639/пр,

по апелляционной жалобе администрации Лениновского сельского поселения Ленинского района Республики Крым на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2024 г. по делу № АКПИ24-33, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) от 17 октября 2014 г. № 639/пр утверждены Методические указания по расчёту объёма принятых (отведённых) поверхностных сточных вод (далее – Методические указания).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 24 февраля 2015 г., регистрационный номер 36194, опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://pravo.gov.ru) 27 февраля 2015 г.

Методические указания определяют порядок коммерческого учёта поверхностных сточных вод, принятых (отведённых) в централизованную систему водоотведения (пункт 1).

В пункте 17 Методических указаний приведена формула расчёта объёмов грунтовых вод, в том числе расчёта годового слоя вод, отводимых централизованной системой водоотведения в виде дренажных и инфильтрационных вод.

Администрация Лениновского сельского поселения Ленинского района Республики Крым (далее также – Администрация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 17 Методических указаний. В обоснование административного иска сослалась на противоречие оспариваемой правовой нормы подпункту «д» пункта 16 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644 (далее – Правила холодного водоснабжения). Указала, что приводимый в оспариваемом пункте порядок расчёта объёмов грунтовых вод не учитывает часть инфильтрационных (грунтовых) вод, которые поступают неорганизованно на нижние горизонты подземных вод, что способствует неточности расчёта в сторону значительного завышения объёма принятых (отведённых) грунтовых вод централизованной системой водоотведения, чем нарушает права и законные интересы административного истца, осуществляющего плату за отведённые поверхностные сточные воды.

Минстрой России, привлечённый судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признал, указав, что Методические указания утверждены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах компетенции с соблюдением требований закона к их принятию. Оспариваемое положение соответствует нормативным правовым актам большей юридической силы и не нарушает прав и законных интересов Администрации в рассматриваемой сфере.

Минюст России, привлечённый судом к участию в деле в качестве заинтересованного лица, сообщил, что приказ Минстроя России от 17 октября 2014 г. № 639/пр в установленном порядке прошёл правовую и антикоррупционную экспертизы. При этом анализ содержащихся в

Методических указаниях формул и их отдельных элементов не входил в предмет проводимой правовой экспертизы.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Администрации отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, вынесенное при несоответствии выводов суда, изложенных в решении, действительным обстоятельствам дела, а также с нарушением и неправильным применением норм материального права. Ссылается на то, что оспариваемая формула не учитывает часть инфильтрационных вод, которые поступают неорганизованно на нижние горизонты подземных вод, что способствует неточности расчёта, вынуждая Администрацию оплачивать услугу, которая фактически ей не оказывалась. Направил в апелляционную инстанцию ходатайство о рассмотрении апелляционной жалобы в его отсутствие.

Минстрой России в письменном отзыве на апелляционную жалобу не согласился с доводами апелляционной жалобы, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию, изложенную суду первой инстанции, просил рассмотреть данное административное дело в апелляционном порядке без участия своего 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.

В соответствии с пунктом 11 статьи 2 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении) коммерческий учёт воды и сточных вод – определение количества поданной (полученной) за определённый период воды, принятых (отведённых) сточных вод с помощью средств измерений или расчётным способом.

На основании части 2 статьи 20 Закона о водоснабжении коммерческий учёт осуществляется в соответствии с правилами организации коммерческого учёта воды и сточных вод, утверждёнными Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в пункте 25 Правил организации коммерческого учёта воды, сточных вод, утверждённых постановлением от 4 сентября 2013 г. № 776 (далее – Правила организации коммерческого учёта), предусмотрело, что коммерческий учёт поверхностных сточных вод осуществляется расчётным способом в соответствии с методическими указаниями по расчёту объёма принятых (отведённых) поверхностных сточных вод, утверждаемыми Минстроем России.

В соответствии с Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, Минстрой России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе в сфере жилищно-коммунального хозяйства, который уполномочен принимать методические указания по расчёту объёма принятых (отведённых) поверхностных сточных вод (пункт 1, подпункт 5.2.73 пункта 5).

Во исполнение пункта 25 Правил организации коммерческого учёта Минстрой России утвердил Методические указания.

С учётом изложенного выше, установив, что процедура издания, введения в действие и опубликования приказа Минстроя России от 17 октября 2014 г. № 639/пр, утвердившего Методические указания, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан компетентным федеральным органом исполнительной власти в пределах полномочий, предоставленных ему законом с соблюдением формы и порядка введения в действие.

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Это требование закона выполнено судом первой инстанции.

Приведя в решении подробный правовой анализ законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, и отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правильно исходил из того, что пункт 17 Методических указаний в оспариваемой части соответствует требованиям действующего законодательства, что подтверждается следующим.

Согласно пункту 23 статьи 2 Закона о водоснабжении сточные воды централизованной системы водоотведения (далее – сточные воды) представляют собой принимаемые от абонентов в централизованные системы водоотведения воды, а также дождевые, талые, инфильтрационные, поливомоечные, дренажные воды, если централизованная система водоотведения предназначена для приёма таких вод.

Пункт 3 Методических указаний определяет, что атмосферные осадки отводятся в централизованные системы водоотведения в виде дождевых, талых,

инфильтрационных вод (грунтовых (подземных) вод, поступающих в централизованные системы водоотведения при отсутствии подключения дренажей, через неплотности, негерметичные соединения элементов, трещины и отверстия, образующиеся как в процессе эксплуатации существующих канализационных сетей, так и при строительстве новых сетей), а также дренажных вод (грунтовых (подземных) вод, поступающих в централизованные системы водоотведения при подключении к ним дренажей); расходуются в виде влаги на эвапотранспирацию (суммарный расход влаги на транспирацию (испарение воды растением) и эвапарацию (испарение с поверхности почвы); поступают неорганизованно в водные объекты, на нижние горизонты подземных вод.

Разделом III Методических указаний определены порядок и особенности расчёта объёмов принятых (отведённых) поверхностных сточных вод.

Поверхностные сточные воды, принимаемые в централизованные системы водоотведения, включают в себя дождевые, талые, грунтовые (инфильтрационные, дренажные) и поливомоечные сточные воды (пункт 14 Методических указаний).

Из содержания пункта 15 Методических указаний следует, что при определении объёмов дождевого стока, подлежащих отведению, учитываются площадь земельного участка (территории), принадлежащего абоненту, с которого осуществляется сброс поверхностных сточных вод в централизованную систему водоотведения, в том числе неорганизованный сброс поверхностных сточных вод (сброс в централизованную систему водоотведения дождевых, талых и поливомоечных вод за пределы территорий абонентов и иных лиц с последующим их поступлением по естественному уклону местности в централизованную систему водоотведения или в водный объект, в том числе через канализованные территории других абонентов), (га); вид поверхности, с которой осуществляется отведение, в зависимости от её проницаемости.

Пунктом 17 Методических указаний определён порядок расчёта объёмов грунтовых вод, в соответствии с которым при расчёте объёма инфильтрационных стоков используются такие показатели, как: годовые объёмы инфильтрационных и дренажных стоков, поступающих в централизованные системы водоотведения; площадь земельного участка (территории), принадлежащего абоненту, с которого осуществляется сброс поверхностных сточных вод в централизованную систему водоотведения, в том числе неорганизованный сброс поверхностных сточных вод, годовой слой атмосферных осадков, объём сточных вод, отводимых централизованной системой водоотведения за год, годовой слой атмосферных осадков на испарение (физическое испарение и транспирация) и годовой слой, учитывающий уборку (вывоз снега на снегоплавильные пункты, или специализированные пункты, или специализированные пункты для складирования снега) в холодный период (с ноября по март).

Таким образом, оспариваемой нормой установлен специальный порядок для расчёта объёмов принятых (отведённых) поверхностных сточных вод, что

обусловлено особенностями поступления поверхностных сточных вод, объём которых напрямую связан с количеством атмосферных осадков.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы в рассматриваемых правоотношениях по-иному регулировал порядок расчёта объёма принятых (отведённых) поверхностных сточных вод, не имеется.

Административный истец оспорил пункт 17 Методических указаний в части формулы определения годового слоя, отводимого централизованной системой водоотведения в виде дренажных и инфильтрационных вод, ссылаясь на противоречие оспариваемого порядка расчёта подпункту «д» пункта 16 Правил холодного водоснабжения, который закрепляет, что в заявке абонента указываются площадь и характеристика покрытия земельного участка, принадлежащего абоненту, на котором расположены здания и сооружения, принадлежащие абоненту на праве собственности или на ином законном основании, с которого осуществляется сброс поверхностных сточных вод в централизованную систему водоотведения, в том числе неорганизованный сброс поверхностных сточных вод (отведение поверхностных сточных вод с территории объекта недвижимого имущества (земельный участок, здание, сооружение), находящегося в зоне централизованного водоотведения поверхностных сточных вод, в централизованную систему водоотведения по рельефу местности без непосредственного подключения абонента к указанной системе).

Анализ содержания оспариваемой правовой нормы позволяет прийти к выводу о её соответствии изложенным выше предписаниям Правил холодного водоснабжения, поскольку площадь земельного участка (территории) учитывается для расчёта коэффициента транспирации, входящего в формулу расчёта годового слоя атмосферных осадков на испарение (подпункт «г» пункта 17 Методических указаний), а также для расчёта годовых объёмов инфильтрационных и дренажных стоков, поступающих в централизованные системы водоотведения. При этом коэффициент дождевого стока для различных видов поверхностей принимается с учётом проницаемости поверхности (пункт 15 Методических указаний).

По сути, требования административного истца сводятся к изменению существующего нормативно-правового регулирования и внесению в методику расчёта дополнительных данных в предлагаемой административным истцом редакции.

Однако вопрос о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Все доводы административного истца (повторённые в апелляционной жалобе), имеющие правовое значение для данного административного дела, рассматриваемого судом в порядке абстрактного нормоконтроля, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Вывод о законности пункта 17 Методических указаний в оспариваемой части сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего, и содержания изложенных в нём положений на основе надлежащего анализа законодательства, непосредственно регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере.

Установив, что оспариваемое нормативное положение не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. 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 11 апреля 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации Лениновского сельского поселения Ленинского района Республики Крым – без удовлетворения.

Председательствующий И.Н. Зинченко

Члены коллегии Т.Ю. Вавилычева

А.П. Киселев