ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-132

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 17 мая 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Вавилычевой Т.Ю.,
	Тютина Д.В.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Чиркова Виктора Владимировича о признании недействующим абзаца третьего пункта 7 Порядка формирования и изменения перечня объектов размещения твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 мая 2019 г. № 303,

по апелляционной жалобе Чиркова В.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2022 г. по делу № АКПИ21-1063, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения представителей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новожиловой О.В., Подвигиной А.Ю. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А.,

полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) от 14 мая 2019 г. № 303, который зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 20 мая 2019 г., регистрационный номер 54658, и в этот же день размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) (далее – Приказ), утвержден Порядок формирования и изменения перечня объектов размещения твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации (далее – Порядок). Приказом Минприроды России от 19 октября 2021 г. № 765 (действует с 22 апреля 2022 г.) Порядок признан утратившим силу.

Как следует из преамбулы Приказа и пункта 1 Порядка, он принят в соответствии с пунктом 8 статьи 29^1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее также – Федеральный закон об отходах) и устанавливал порядок включения объектов размещения твердых коммунальных отходов, введенных в эксплуатацию до 1 января 2019 г. и не имеющих документации, предусмотренной законодательством Российской Федерации (далее также – Объекты), в перечень объектов размещения твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации (далее – Перечень), внесения изменений в Перечень.

Порядок определял, что Перечень ведется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в электронном виде (пункт 2). Юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые являются правообладателями земельного участка, на котором расположен Объект, и которые планируют осуществлять деятельность по размещению твердых коммунальных отходов на Объекте (далее – Заявитель), направляют в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации заявление о включении Объекта в Перечень. В случае, если Объект расположен на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, и пользователь земельного участка не определен, в качестве Заявителя выступает орган местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположен Объект (пункт 5).

Пункт 7 Порядка в абзаце третьем закреплял, что к заявлению о включении Объекта в Перечень Заявитель прилагает документ, подтверждающий ввод Объекта в эксплуатацию (разрешение на ввод Объекта в эксплуатацию, акт органа государственной власти или акт органа местного самоуправления, подтверждающий ввод Объекта в эксплуатацию).

Чирков В.В., проживающий в селе Надеждино Омского района Омской области, оспорил в Верховном Суде Российской Федерации абзац третий

пункта 7 Порядка по мотиву неопределенности содержащегося в нем понятия Объекта, под которым может пониматься как полигон твердых бытовых отходов, так и конкретный земельный участок с размещенными на нем твердыми коммунальными отходами. Административный истец указал, что законодательство Российской Федерации определяет объект размещения отходов как специальное оборудованное сооружение, которое в соответствии с пунктами 10 и 10^2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации может быть отнесено и к объектам капитального строительства, подлежащим вводу в эксплуатацию, и к некапитальным сооружениям, ввод которых в эксплуатацию не предусмотрен. Порядок, по мнению Чиркова В.В., закрепляет включение в Перечень только сооружений, отвечающих признакам капитального строения, введенных в эксплуатацию и являющихся объектами недвижимого имущества.

В обоснование заявленного требования административный истец ссылался на то, что оспариваемая норма нарушает его право на благоприятную окружающую среду, создает угрозу причинения вреда экологии и нарушения эпидемиологического благополучия его и других жителей Омского района Омской области. В частности, имеющаяся в ней неопределенность повлекла неоднозначное применение Приказа при выдаче Минприроды России заключения от 15 октября 2020 г. № 25/60 о возможности использования АО «Полигон» (ИНН 5501185680) объекта размещения твердых коммунальных отходов, расположенного в селе Надеждино. На основании данного заключения принадлежащий обществу земельный участок с кадастровым номером 55:20:131103:358 включен в перечень объектов размещения твердых коммунальных отходов, введенных в эксплуатацию до 1 января 2019 г. и не имеющих документации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, на территории Омской области. В то же время в селе Надеждино не существует введенного в эксплуатацию полигона твердых бытовых отходов.

Минприроды России и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России административный иск не признали, считая, что Порядок принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству, его содержание является определенным, не вызывает неоднозначного толкования и не нарушает прав и свобод административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Чирков В.В. в апелляционной жалобе (поданной его представителем Соболевой Т.Ю.) просит данное решение отменить, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования, так как исходя из буквального толкования абзаца третьего пункта 7 Порядка речь в нем идет об объекте капитального строительства, который вводится в эксплуатацию. Суд первой инстанции необоснованно отклонил его (административного истца)

довод о несоответствии оспариваемого положения пунктам 10 и 10^2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, определяющим понятия объектов капитального строительства и некапитальных строений и сооружений. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит – нарушению принципа равенства всех перед законом и судом. Включение земельного участка с кадастровым номером 55:20:131103:358 в перечень объектов размещения твердых коммунальных отходов, введенных в эксплуатацию до 1 января 2019 г. и не имеющих документации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, на территории Омской области на основании Приказа при неопределенности абзаца третьего пункта 7 Порядка нарушает его (Чиркова В.В.) право на благоприятную окружающую среду, создает угрозу причинения вреда экологии и нарушения эпидемиологического благополучия его и жителей Омского района Омской области в целом. Кроме того, в обжалуемом решении не указана дата принятия его в окончательной форме.

В возражениях на апелляционную жалобу Минприроды России полагает ее необоснованной и не подлежащей удовлетворению, Минюст России поддержал позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие своего представителя.

Чирков В.В. и его представитель, представитель Минюста России в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о его времени и месте извещены в установленном законом порядке, их явка не признана судом обязательной, препятствий для рассмотрения дела без их участия с учетом требований части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не имеется.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 названного кодекса основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Чиркову В.В. в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Порядка в оспариваемой части не действующим отсутствует.

Вывод суда первой инстанции о наличии у Минприроды России компетенции на утверждение Порядка соответствует пункту 8 статьи 29^1 Федерального закона об отходах, пунктам 1, 5.2 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного

постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219.

Федеральным законом о правовых основах обращения с отходами производства и потребления (далее – отходы) в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья является Федеральный закон об отходах, который, раскрывая в статье 1 используемые в нем основные понятия, определяет объекты размещения отходов как специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов (полигон, шламохранилище, в том числе шламовый амбар, хвостохранилище, отвал горных пород и другое) и включающие в себя объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов (абзац десятый).

Статья 12 содержит требования к объектам размещения отходов, в пункте 6 закрепляет внесение объектов размещения отходов в государственный реестр объектов размещения отходов, а в пункте 7 запрещает размещение отходов на объектах, не внесенных в данный реестр.

Федеральным законом от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ в Федеральный закон об отходах введена статья 29^1 «Переходные положения», которая Федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 483-ФЗ дополнена наряду с прочими пунктами 2^1, 8, 9.

В силу пункта 2^1 до 1 января 2023 г. запрет, установленный пунктом 7 статьи 12 Федерального закона об отходах, также не распространяется на объекты, указанные в пункте 8 статьи 29^1.

Согласно пункту 8 до 1 января 2023 г. объекты размещения твердых коммунальных отходов, введенные в эксплуатацию до 1 января 2019 г. и не имеющие документации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, могут быть использованы для размещения твердых коммунальных отходов. Указанные объекты при наличии заключения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, о возможности использования указанных объектов для размещения твердых коммунальных отходов по решению уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут быть включены в Перечень. Порядок формирования и изменения Перечня и порядок подготовки заключения, предусмотренного этим пунктом, устанавливаются поименованным федеральным органом исполнительной власти. Данные о месте нахождения объектов размещения твердых коммунальных отходов, включенных в Перечень, вносятся в территориальную схему обращения с отходами соответствующего субъекта Российской Федерации. Объекты, указанные в названном пункте, подлежат исключению из территориальной схемы обращения с отходами не позднее 1 января 2023 г. и подлежат обустройству и рекультивации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Пункт 9 статьи 29[1] Федерального закона об отходах устанавливает, что объекты, включенные в Перечень и территориальную схему обращения с отходами, могут использоваться для размещения твердых коммунальных отходов без лицензии на осуществление деятельности по размещению отходов I – IV классов опасности. Деятельность по размещению твердых коммунальных отходов на объектах, включенных в Перечень, регулируется в порядке, предусмотренном данным федеральным законом для объектов размещения отходов.

Принятый в целях реализации пункта 8 статьи 29[1] Федерального закона об отходах о соответствующем переходном периоде Порядок в абзаце четвертом пункта 7 перечислял требования к объектам размещения твердых коммунальных отходов, введенным в эксплуатацию до 1 января 2019 г. и не имеющим документации, предусмотренной законодательством Российской Федерации, а именно наличие: легкого ограждения по периметру всей территории Объекта; производственно-бытового здания на территории Объекта; шлагбаума у производственно-бытового здания; контрольно-дезинфицирующей установки с устройством бетонной ванны для ходовой части мусоровозов, с использованием эффективных дезсредств, разрешенных к применению Минздравом России; переносного сетчатого ограждения как можно ближе к месту разгрузки и складирования твердых коммунальных отходов, перпендикулярно направлению господствующих ветров, для задержки легких фракций твердых коммунальных отходов, высыпающихся при разгрузке твердых коммунальных отходов из мусоровозов и перемещаемых бульдозерами к рабочей карте.

Проанализировав приведенные выше законоположения, оспариваемый абзац, а также абзац четвертый пункта 7 Порядка в их системе, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что действие Порядка распространялось на объекты размещения твердых коммунальных отходов, под которыми понимаются специально оборудованные сооружения, отвечающие следующим условиям: предназначены для размещения таких отходов, не имеют предусмотренной законодательством Российской Федерации документации и введены в эксплуатацию до 1 января 2019 г.

Правомерен и вывод суда об отсутствии оснований для применения части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, поскольку данных о несоответствии применения на практике оспариваемой нормы ее истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела с учетом места оспариваемого нормативного правового акта в системе нормативных правовых актов, не имеется.

Вывод суда первой инстанции о том, что заявленное Чирковым В.В. требование фактически обусловлено его несогласием с действиями и решениями Минприроды России, связанными с выдачей заключения по конкретным объектам размещения твердых коммунальных отходов, подтверждается содержанием как административного иска, так и апелляционной жалобы. Между тем проверка законности и обоснованности

таких действий и решений не может быть осуществлена судом при рассмотрении административного дела в рамках абстрактного нормоконтроля.

Вопреки доводу административного истца, воспроизведенному им и в апелляционной жалобе, абзац третий пункта 7 Порядка, который подлежал применению во взаимосвязи с другими его нормами, включая пункт 1, абзац четвертый пункта 7, положений, противоречащих пункту 10 (относящему для целей Градостроительного кодекса Российской Федерации к объекту капитального строительства здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие) и пункту 10^2 (относящему к некапитальным строениям, сооружениям строения, сооружения, которые не имеют прочной связи с землей и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений) статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, не содержит.

Суд первой инстанции правильно отверг, как несостоятельное, утверждение Чиркова В.В. о нарушении оспариваемой нормой его прав, поскольку абзац третий пункта 7 Порядка согласуется с положениями законодательства, регулирующими рассматриваемые отношения.

Довод апелляционной жалобы о несоблюдении судом разъяснения пункта 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» об указании в решении даты принятия его в окончательной форме, что влияет на срок подачи апелляционной жалобы, не свидетельствует о незаконности обжалуемого судебного акта, поскольку поданная Чирковым В.В. жалоба принята и рассмотрена судом апелляционной инстанции.

В обжалуемом решении дан правильный правовой анализ норм, регулирующих рассматриваемые отношения, оно должным образом мотивировано, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства по делу, перечисленные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, нарушений процессуальных норм права судом не допущено.

Установив, что Порядок, принятый правомочным федеральным органом исполнительной власти, в оспариваемой части какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту большей юридической силы не противоречит, суд первой инстанции правомерно отказал в удовлетворении заявленного Чирковым В.В. требования.

Предусмотренные статьей 310 названного кодекса основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Чиркова Виктора Владимировича – без удовлетворения.



Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии  Т.Ю. Вавилычева

 Д.В. Тютин