



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-85

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

4 апреля 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,
Кузьмичева С.И.

при секретаре

Сибиле Г.В.

с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью Торговая фирма «Олимпия» о признании частично недействующими пункта 8²⁰ Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами и пункта 27 формы типового договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальным отходами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 утверждены Правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами и форма типового договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами (далее также – Правила, Типовой договор соответственно). Нормативный правовой акт опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 17 ноября 2016 г. и в Собрании законодательства Российской Федерации 21 ноября 2016 г., № 47, ст. 6640.

Согласно пункту 8²⁰ Правил в случае, если за один месяц до истечения срока действия договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами ни одна из сторон не заявит о прекращении, об изменении или о заключении указанного договора на иных условиях, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации, срок его действия продлевается на тот же срок и на тех же условиях, но не более чем на срок, на который юридическому лицу присвоен статус регионального оператора.

Пунктом 27 Типового договора установлено, что договор считается продлённым на тот же срок и на тех же условиях, если за один месяц до окончания срока его действия ни одна из сторон не заявит о его прекращении или изменении либо о заключении нового договора на иных условиях.

Общество с ограниченной ответственностью Торговая фирма «Олимпия» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пункта 8²⁰ Правил и пункта 27 Типового договора в той мере, в какой они позволяют региональному оператору немотивированно (в отсуствии нарушений условий договора со стороны потребителя) в одностороннем порядке расторгать заключённый с потребителем договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами. По мнению административного истца, оспариваемые положения противоречат пункту 2 статьи 310, пункту 3 статьи 426, статье 450¹ Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нарушают принципы стабильности гражданского оборота и предсказуемости предпринимательской деятельности. Считает, что допускаемое пунктом 8²⁰ Правил и пунктом 27 Типового договора волеизъявление регионального оператора о прекращении договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами в связи с окончанием срока его действия означает односторонний отказ регионального оператора от исполнения или заключения договора.

В обоснование заявленного требования Общество указывает, что при исполнении им заключённого с региональным оператором договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами последний в одностороннем порядке расторг данный договор.

Министерство природных ресурсов и экологии 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 административного истца.

Административный истец общество с ограниченной ответственностью Торговая фирма «Олимпия», извещённое о времени и месте судебного заседания надлежащим образом, уполномоченного представителя в суд не направило.

Представитель Правительства Российской Федерации Новожилова О.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы общества с ограниченной ответственностью Торговая фирма «Олимпия», выслушав возражения представителя Правительства Российской Федерации Новожиловой О.В., проверив оспариваемые нормативные положения 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.

В соответствии со статьёй 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

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».

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 4 статьи 3 предусматривает, что на основании и во исполнение данного кодекса и иных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права. В силу пункта 4 статьи 426 поименованного кодекса в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

Определяя правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части 1 статьи 5 закрепляет, что к полномочиям Российской Федерации в области обращения с отходами относится установление правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами (абзац сорок второй).

Согласно названному федеральному закону правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами утверждаются Правительством Российской Федерации (пункт 2 статьи 24⁶); договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами заключается в соответствии

с типовым договором, утверждённым Правительством Российской Федерации (пункт 5 статьи 24⁷).

Следовательно, Правила и Типовой договор утверждены Правительством Российской Федерации во исполнение требований федерального законодателя, в пределах предоставленной ему компетенции в установленной сфере деятельности, с соблюдением формы и порядка введения в действие.

В силу статьи 24⁷ Федерального закона «Об отходах производства и потребления» региональные операторы заключают договоры на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами с собственниками твёрдых коммунальных отходов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами является публичным для регионального оператора (пункт 1). Собственники твёрдых коммунальных отходов обязаны заключить договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твёрдые коммунальные отходы и находятся места их накопления (пункт 4). Договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами заключается в соответствии с типовым договором, утверждённым Правительством Российской Федерации. Договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями (пункт 5).

Пунктом 1 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что публичным договором признаётся договор, заключённый лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится (пункт 1). Условия публичного договора определяются пунктами 2 и 4 названной статьи Гражданского кодекса Российской Федерации и правилами, обязательными для сторон при заключении и исполнении публичных договоров, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, а также уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

Исходя из приведённых законоположений собственник твёрдых коммунальных отходов обязан заключить договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами на условиях Типового договора с региональным оператором, в зоне деятельности которого образуются твёрдые коммунальные отходы и находятся места их накопления. При этом стороны договора вправе лишь дополнить его иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями.

По смыслу положений пунктов 1 и 2 статьи 407 и пункта 3 статьи 425 Гражданского кодекса Российской Федерации, обязательство прекращается полностью или частично по основаниям, предусмотренным этим кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором. Прекращение

обязательства по требованию одной из сторон допускается только в случаях, предусмотренных законом или договором. Договор признаётся действующим до определённого в нём момента окончания исполнения сторонами обязательства, за исключением случаев, когда договором или законом предусмотрено, что окончание срока действия договора влечёт прекращение обязательств сторон по данному договору.

Согласно пунктам 1 и 4 статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена названным кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (статья 422).

В соответствии с пунктом 8¹⁹ Правил срок действия договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами устанавливается указанным договором и не может превышать срок, на который юридическому лицу присвоен статус регионального оператора.

Пункт 8²⁰ Правил и пункт 27 Типового договора предусматривают возможность продления срока действия договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами на новый срок на тех же условиях, если за один месяц до окончания срока действия договора ни одна из сторон не заявит о его прекращении или изменении либо о заключении договора на новых условиях.

Исходя из условий оспариваемых норм, если за месяц до окончания срока действия договора от какой-либо из сторон поступит заявление о прекращении договора по окончании установленного в нём срока его действия, то действие такого договора прекращается в установленном гражданским законодательством порядке в связи окончанием срока его действия.

Таким образом, пункт 8²⁰ Правил и пункт 27 Типового договора, устанавливая порядок продления действия договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами либо прекращения его действия по окончании установленного в нём срока его действия, не предусматривают возможность досрочного одностороннего отказа от исполнения договора.

Доводы административного истца о противоречии пункта 8²⁰ Правил и пункта 27 Типового договора пункту 2 статьи 310, пункту 3 статьи 426, статье 450¹ Гражданского кодекса Российской Федерации являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

По общему правилу односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются (статья 310 Гражданского кодекса Российской Федерации), за исключением случаев, предусмотренных названным кодексом, другими законами или иными правовыми актами. В силу пункта 2 статьи 310 этого кодекса одностороннее

изменение условий обязательства, связанного с осуществлением всеми его сторонами предпринимательской деятельности, или односторонний отказ от исполнения этого обязательства допускается в случаях, предусмотренных данным кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором.

Пунктами 1 и 2 статьи 450¹ Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что предоставленное указанным кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором право на односторонний отказ от договора (исполнения договора) (статья 310) может быть осуществлено управомоченной стороной путём уведомления другой стороны об отказе от договора (исполнения договора). Договор прекращается с момента получения данного уведомления, если иное не предусмотрено приведённым кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором. В случае одностороннего отказа от договора (исполнения договора) полностью или частично, если такой отказ допускается, договор считается расторгнутым или изменённым.

Отказ лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы не допускается (пункт 3 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Односторонний отказ от исполнения договора является случаем расторжения договора по инициативе одной из сторон. Поскольку понятие расторжение договора – это одна из форм прекращения договора, а именно акт, направленный на досрочное прекращение на будущее время действия договора с целью прекращения на то же время, возникшего из договора обязательства, срок исполнения которого ещё полностью или в части не наступил или исполнение которого имеет длящийся характер, то расторжение договора является частным случаем прекращения обязательств.

Направляя заявление о прекращении действия договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами по окончании срока его действия, сторона не расторгает договор досрочно в связи с односторонним отказом от исполнения договора. Пролонгация договора является не обязанностью, а правом стороны, и в случае возражения какой-либо из сторон против пролонгации договора последний прекращает своё действие по истечении срока, на который он был заключён, что соответствует принципу свободы договора, закреплённому в статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, и условиям заключения публичного договора, предусмотренным статьёй 426 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Из анализа вышеприведённых законоположений в их системном единстве следует, что пункт 8²⁰ Правил и пункта 27 Типового договора не позволяют региональному оператору в одностороннем порядке расторгать договор на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами.

Оспариваемое правовое регулирование осуществлено Правительством Российской Федерации в пределах его компетенции и соответствует

гражданскому законодательству, законодательству в области обращения с отходами.

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

Поскольку оспариваемые нормы Правил и Типового договора не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают права и законные интересы административного истца в упоминаемом им аспекте, в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью Торговая фирма «Олимпия» о признании частично недействующими пункта 8²⁰ Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами и пункта 27 формы типового договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальным отходами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156, 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

С.И. Кузьмичев