



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-674

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

8 ноября 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Нефедова О.Н.  
Буринской А.А.  
Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Окружной Администрации Городского округа «Жатай» о признании недействующим примечания к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», утвержденного постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 28 декабря 2001 г. № 607-ст,

### установил:

постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 28 декабря 2001 г. № 607-ст (далее также – постановление № 607-ст) введен в действие с 1 июля 2002 г. ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» (далее также – ГОСТ 30772-2001).

В соответствии со статьей 7.8 ГОСТ 30772-2001 собственник отходов – юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, производящие отходы, в собственности которых они находятся, которые намерены осуществлять заготовку, переработку отходов и другие работы по обращению с отходами, включая их отчуждение.

Согласно примечанию к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001, если это лицо не установлено, собственником отходов являются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридические лица

или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся.

Окружная Администрация Городского округа «Жатай» обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании недействующим примечания к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001, ссылаясь на его несоответствие статьям 15, 42, 58, 118 Конституции Российской Федерации, статьям 209, 215, 218, 225, 234 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), пункту 18 части 1, частям 3 и 4 статьи 14, пункту 14 части 1 статьи 15, статьям 16 и 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления), статье 8, пунктам 1 и 2 статьи 13 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления), статьям 10 и 51 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды). По мнению административного истца, оспариваемое примечание содержит нормативные положения, направленные на регулирование общественных отношений, позволяющие применять его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц, в то время как ГОСТ 30772-2001 не прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и не был опубликован в порядке, предусмотренном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, и Указом 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». Полагает, что федеральное законодательство с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации предусматривает только возможность возложения на органы местного самоуправления обязанности по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов при соблюдении ряда условий и не содержит положений, относящих отходы, собственник которых не установлен, к собственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Такие отходы являются бесхозной вещью и в соответствии с положениями ГК РФ право собственности на них иных лиц может быть установлено только судом. Определив в примечании к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001 право собственности на такие отходы за указанными лицами, Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии вышел за пределы предоставленных ему полномочий.

В обоснование требования Окружная Администрация Городского округа «Жатай» указала, что решением арбитражного суда со ссылкой на примечание к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001 была признана собственником отходов, размещенных неустановленными лицами на земельном участке, собственность на который не разграничена, и привлечена к ответственности за ущерб, причиненный почвам, что нарушило права и законные интересы муниципального образования и граждан, проживающих в поселке Жатай.

Административный ответчик Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (далее также – Росстандарт) в письменных возражениях на административный иск и заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве указали, что оспариваемый акт не является нормативным правовым актом, не противоречит актам большей юридической силы.

Представитель административного истца Еникеев Р.А. в судебном заседании поддержал заявленное требование.

В судебном заседании представители Росстандарта Лавриненко И.А., Саркисян Э.Т. просили отказать в удовлетворении требования, поддерживая изложенные в возражениях правовые позиции.

Минюст России заявил о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правовые основы стандартизации в Российской Федерации, в том числе функционирования национальной системы стандартизации, установлены Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Закон о стандартизации), который регулирует отношения в сфере стандартизации, включая отношения, возникающие при разработке (ведении), утверждении, изменении (актуализации), отмене, опубликовании и применении документов по стандартизации, указанных в статье 14 данного закона, в том числе с использованием информационной системы в сфере стандартизации (часть 1 статьи 1).

Национальный стандарт Российской Федерации относится к числу документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации (пункт 2 статьи 2, статья 14 Закона о стандартизации).

В части 3 статьи 5 Закона о стандартизации закреплено, что применение международных стандартов, региональных стандартов, межгосударственных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств, иных документов по стандартизации

иностранных государств осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и указанным законом.

В соответствии с пунктами 12, 13 статьи 9 приведенного закона федеральный орган исполнительной власти в сфере стандартизации утверждает, изменяет (актуализирует), отменяет документы национальной системы стандартизации, устанавливает дату введения их в действие, а также разрабатывает и регистрирует основополагающие национальные стандарты и правила стандартизации, устанавливает дату введения их в действие; вводит в действие межгосударственные стандарты, отменяет действие межгосударственных стандартов и приостанавливает действие межгосударственных стандартов.

В период принятия постановления № 607-ст и введения в действие ГОСТ 30772-2001 требования к нормативным документам по стандартизации, а также полномочия национального органа Российской Федерации по стандартизации, связанные с утверждением национальных стандартов, правила разработки и утверждения национальных стандартов были определены в Законе Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации», утратившем силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Исходя из статьи 4, пункта 4 статьи 7 Закона Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации» и пункта 1, подпункта 10 пункта 6 Положения о Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 1999 г. № 498, действовавших на дату принятия постановления № 607-ст, принятие и введение в действие государственных стандартов Российской Федерации относились к полномочиям Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии в областях, отнесенных законодательством Российской Федерации к его компетенции, как федерального органа исполнительной власти, выполняющего функции национального органа по стандартизации.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии преобразован в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии. Его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации (пункт 15).

Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии преобразована в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (пункт 5).

В настоящее время Росстандарт является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений, который, руководствуясь в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, реализует государственную политику Российской Федерации в сфере стандартизации, осуществляет утверждение, изменение (актуализацию), отмену документов национальной системы стандартизации, установление даты введения их в действие, разработку и регистрацию основополагающих национальных стандартов и правил стандартизации, установление даты введения их в действие, издает приказы по вопросам, отнесенным к его компетенции (пункты 1, 3, подпункты 5.2.2 и 5.4.6 пункта 5, подпункт 9.8 пункта 9 Положения о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 294).

Пунктом 7 названного положения предусмотрено, что Росстандарт не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

ГОСТ 30772-2001 разработан Всероссийским научно-исследовательским Центром стандартизации, информации и сертификации сырья, материалов и веществ (ВНИЦСМВ) Госстандарта России, Техническим комитетом по стандартизации № 349 «Вторичные материальные ресурсы», Межгосударственным Техническим комитетом по стандартизации № 349 «Вторичные материальные ресурсы», Федеральным научным центром гигиены им. Ф.Ф. Эрисмана Минздрава России, Федеральным государственным учреждением «Центр экологического контроля и анализа» при Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, Российским межотраслевым научным советом по ресурсосбережению и переработке отходов, ВНИИ охраны природы Министерства природных ресурсов Российской Федерации, НИИ экологии человека и окружающей среды им. А.Н. Сысина Российской академии медицинских наук, НИА-Природы Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Советом по изучению производительных сил Украины Национальной Академии наук Украины, Государственным научно-производственным объединением «Экологические технологии и нормативы» (Украина), Черновицким государственным научно-техническим центром по межотраслевым и региональным проблемам экологической безопасности и ресурсосбережению (ГНТЦ «Экоресурс») (Украина).

ГОСТ 30772-2001 принят Межгосударственным Советом по стандартизации, метрологии и сертификации согласно протоколу от 24 мая 2001 г. № 19, соответствует Резолюции Организации Экономического Сотрудничества и Развития о трансграничных перемещениях опасных отходов, предназначенных для операций по регенерации С (92) 39 (окончательная, принята Советом 30 марта 1992 г.), Базельской Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (22 марта 1989 г.).

В соответствии с пунктами 1 и 2 действовавшего в период опубликования оспариваемого акта Положения о порядке опубликования государственных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической информации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 100, ГОСТ 30772-2001 опубликован в печатном издании (М.: ИПК Издательство стандартов, 2002).

Таким образом, ГОСТ 30772-2001 утвержден и введен в действие в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и в пределах полномочий национального органа по стандартизации.

Как документ национальной системы стандартизации, подготовка, принятие (утверждение), введение в действие и опубликование которого осуществляются в самостоятельном порядке, отличном от правил, изложенных в Указе 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 постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, оспариваемый стандарт, не являющийся нормативным правовым актом, не требует государственной регистрации в порядке, предусмотренном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными указанным постановлением.

Согласно пункту 6 статьи 2 Закона о стандартизации объект стандартизации – это продукция (работы, услуги), процессы, системы менеджмента, терминология, условные обозначения, исследования (испытания) и измерения (включая отбор образцов) и методы испытаний, маркировка, процедуры оценки соответствия и иные объекты.

Стандартизация в Российской Федерации основывается в том числе на принципе добровольности применения документов по стандартизации (пункт 1 статьи 4 Закона о стандартизации).

В силу частей 1 и 3 статьи 26 Закона о стандартизации документы национальной системы стандартизации применяются на добровольной основе одинаковым образом и в равной мере независимо от страны и (или) места происхождения продукции (товаров, работ, услуг), если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Применение национального стандарта является обязательным для изготовителя и (или) исполнителя в случае публичного заявления о соответствии продукции национальному стандарту, в том числе в случае применения обозначения национального

стандарта в маркировке, в эксплуатационной или иной документации, и (или) маркировки продукции знаком национальной системы стандартизации.

ГОСТ 30772-2001, подлежащий в силу приведенных законоположений применению на добровольной основе, устанавливает термины и определения основных понятий, необходимых для регулирования, организации, проведения работ, а также нормативно-методического обеспечения при обращении с отходами: твердыми, жидкими (сбросами), газообразными (выбросами), шламами и смесями на различных этапах их технологического цикла, и распространяется на ликвидацию любых объектов, идентифицированных как отходы, которые могут рассматриваться как биосферозагрязнители, и положениям нормативных правовых актов, указанным в административном иске, не противоречит.

В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 1 статьи 22).

Понятие отходов содержится в статье 1 Закона об отходах производства и потребления, в соответствии с которой отходы производства и потребления представляют собой вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с данным законом. Отходами от использования товаров являются отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств. Твердые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 13 Закона об отходах производства и потребления территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями; организация деятельности по накоплению (в том числе разделному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с указанным федеральным законом.

Названный закон к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений и муниципальных районов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относит создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда эта обязанность лежит на других лицах, определение схемы размещения таких мест (площадок) и ведение их реестра; при этом органы местного самоуправления муниципального района осуществляют указанные полномочия на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, и на межселенной территории (пункты 1–3 статьи 8).

Полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами определены в статьях 5 и 6 Закона об отходах производства и потребления.

Законом об общих принципах организации местного самоуправления к числу вопросов местного значения городского поселения отнесено участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов, к вопросам местного значения муниципального района – участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов (пункт 18 части 1 статьи 14, пункт 14 части 1 статьи 15).

Закон об охране окружающей среды предусматривает, что управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с данным федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 10), а также устанавливает требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (статья 51).

Из положений абзаца одиннадцатого статьи 1 и абзаца шестого статьи 3 названного закона следует, что он исходит из принципа ответственности органов всех трех уровней публичной власти за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

Статьями 13 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации обязанность по защите земель от захламливания отходами производства и потребления, загрязнения и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель, возложена на собственников земельных участков, землепользователей, земледельцев и арендаторов земельных участков.

Право собственности на отходы определяется в соответствии с гражданским законодательством (статья 4 Закона об отходах производства и потребления).

В силу статьи 225 ГК РФ бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался (пункт 1).

Согласно пункту 2 статьи 226 ГК РФ лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок, водный объект или иной объект, где находится брошенная вещь, стоимость которой явно ниже трех тысяч рублей, либо брошенные лом металлов, бракованная продукция, топяк от сплава, отвалы и сливы, образуемые при добыче полезных ископаемых, отходы производства и другие отходы, имеет право обратить эти вещи в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении вещи в собственность.

С учетом специфичных характеристик и особенностей гражданского оборота такого объекта права, как отходы, полномочия органов публичной власти в отношении отходов, собственник которых не известен, в рассматриваемом аспекте преимущественно сводятся к устранению мест их несанкционированного размещения.

Таким образом, предусмотренному пунктом 2 статьи 226 ГК РФ праву обратить отходы производства и другие отходы в собственность корреспондируют обязанности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установленные законодательством в области охраны окружающей среды и обращения с отходами.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П, действующее правовое регулирование четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных, в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Соответственно, на органы местного самоуправления муниципальных образований прямо не возложена обязанность по ликвидации такого рода мест, обнаруженных на расположенных в границах этих муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

По своей правовой природе национальные стандарты являются нормативными техническими актами, которые не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты многократного применения, устанавливающие к продукции (работам, услугам), процессам, системам менеджмента, терминологии, условным обозначениям,

исследованиям (испытаниям) и измерениям (включая отбор образцов) и методам испытаний, маркировке, процедурам оценки соответствия и иным объектам специальные характеристики, реализация которых на практике способствует повышению качества продукции, выполнения работ, оказания услуг и осуществления сопутствующих процессов, а также повышению конкурентоспособности продукции.

Оспариваемое положение ГОСТ 30772-2001, определяя термин «собственник отходов», подлежит применению во взаимосвязи с правовыми нормами, регулирующими отношения в области обращения с отходами производства и потребления, и вопреки доводам административного истца само по себе не устанавливает оснований для возложения на органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, ответственных за территории, на которых находятся отходы, собственник которых не установлен, обязанности по ликвидации мест их несанкционированного размещения.

Доводы административного истца о нарушении его прав оспариваемым положением, по существу, основаны на несогласии с решением арбитражного суда о возмещении вреда, причиненного почвам, однако проверка этого акта, включая выводы судьи, может быть осуществлена исключительно в порядке, предусмотренном для обжалования судебных актов.

По изложенным выше мотивам оснований для удовлетворения требований о признании недействующим ГОСТ 30772-2001 в оспариваемой части не имеется.

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

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Окружной Администрации Городского округа «Жатай» о признании недействующим примечания к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», утвержденного постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 28 декабря 2001 г. № 607-ст, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



О.Н. Нефедов