



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-500

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 января 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Тютин Д.В.

при секретаре

Иванов В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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», утверждённого постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 28 декабря 2001 г. № 607-ст,

по апелляционной жалобе Окружной Администрации городского округа «Жатай» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2023 г. по делу № АКПИ23-674, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Окружной Администрации городского округа «Жатай» Еникеева Р.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Федерального агентства по техническому

регулированию и метрологии (Росстандарт) Лавриненко И.А., Саркисяна Э.Т., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., считавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

Раздел 7 ГОСТ 30772-2001, именуемый «Социальные аспекты», содержит термины, относящиеся к субъектам деятельности (юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям) по обращению с любыми отходами.

В соответствии со статьёй 7.8 ГОСТ 30772-2001 названного раздела под термином «собственник отходов» понимается 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 названной статье, 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 (с поправкой МКС 01.040.13, 13.020, 13.030, утверждённой Росстандартом 24 мая 2023 г.).

Окружная Администрация городского округа «Жатай» (далее также – Окружная Администрация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым 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», 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».

В обоснование заявленного требования Окружная Администрация указала, что, по её мнению, оспариваемое примечание содержит нормативные положения, направленные на регулирование общественных отношений, то есть

позволяют применять их неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц, однако ГОСТ 30772-2001 не проходил государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и не был официально опубликован в порядке, предусмотренном для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; федеральное законодательство с учётом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации предусматривает 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 лишь судом; определив в примечании к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001, что право собственности на такие отходы принадлежит указанным лицам, Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии вышел за пределы предоставленных ему полномочий.

Нарушение своих прав и законных интересов Окружная Администрация связывает с тем, что решением арбитражного суда со ссылкой на примечание к статье 7.8 ГОСТ 30772-2001 она была признана собственником отходов, размещённых неустановленными лицами на земельном участке, собственность на который не разграничена, и привлечена к ответственности за вред, причинённый почвам.

Административный ответчик – Росстандарт и заинтересованное лицо – Минюст России в письменных отзывах указали, что оспариваемый акт не является нормативным правовым, разработан, издан и введён в действие в установленном законом порядке, не противоречит актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Минюст России просил рассмотреть административное исковое заявление Окружной Администрации без участия своего представителя.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления Окружной Администрации городского округа «Жатай» отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец подал апелляционную жалобу, в которой просит решение суда первой инстанции отменить, как незаконное и необоснованное, разрешить вопрос по существу, сославшись на то, что основания и порядок приобретения права собственности урегулированы главой 14 ГК РФ, Росстандарт не вправе в своём акте разрешать этот вопрос; муниципальное образование в обязательном порядке не является собственником бесхозных отходов, в связи с чем не может и не должно нести всю полноту ответственности за ликвидацию мест несанкционированного

размещения твёрдых коммунальных отходов, собственник которых (разместившее их лицо) не установлен.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Росстандарт отметил, что решение суда первой инстанции законно и обоснованно, правовые основания для удовлетворения апелляционной жалобы отсутствуют.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по данному административному делу, изложенную в возражениях на административное исковое заявление, просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие 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 нашла.

Правовые основы стандартизации в Российской Федерации, в том числе функционирования национальной системы стандартизации, устанавливает Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Закон о стандартизации), который направлен на обеспечение проведения единой государственной политики в сфере стандартизации, а также 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 (часть 1 статьи 1).

В силу пункта 1 статьи 2 поименованного закона документом по стандартизации является документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации, за исключением случаев, если обязательность применения документов по стандартизации устанавливается данным федеральным законом.

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 силу пунктов 12, 13 статьи 9 этого же 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.

На день 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 определялись Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-І «О стандартизации», утратившим силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Согласно статье 4, пункту 4 статьи 7 Закона Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-І «О стандартизации» и пункту 1, подпункту 10 пункта 6 Положения о Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 1999 г. № 498, действовавших на день издания 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, отнесённых законодательством Российской Федерации к его компетенции, как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего межотраслевую координацию, а также функциональное регулирование в области стандартизации, метрологии и сертификации.

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).

Согласно Положению о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 294 (далее – Положение), Росстандарт является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений; 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;

на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства промышленности и торговли Российской Федерации издаёт приказы по вопросам, отнесённым к его компетенции (пункт 1, подпункты 5.2.2 и 5.4.6 пункта 5, подпункт 9.8 пункта 9).

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

Согласно пункту 7 Положения 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. В связи с этим правомерен вывод суда о том, что требования об официальном опубликовании, установленные Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными 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», на него не распространяются.

С учётом изложенного суд первой инстанции правильно исходил из того, что ГОСТ утверждён и введён в действие в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и в пределах полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществляющего регулирование в области стандартизации.

В силу пункта 6 статьи 2 Закона о стандартизации объектами стандартизации являются 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 на принципах, изложенных в статье 4 Закона о стандартизации, к числу которых относятся: добровольность применения документов по стандартизации; обеспечение соответствия общих характеристик, правил и общих принципов, устанавливаемых в документах национальной системы стандартизации, современному уровню развития науки, техники и технологий, передовому отечественному и зарубежному опыту; установление в документах по стандартизации требований, обеспечивающих возможность контроля за их выполнением; унификация разработки (ведения), утверждения (актуализации), изменения, отмены, опубликования и применения документов

по стандартизации; непротиворечивость документов национальной системы стандартизации и сводов правил, отсутствие в них дублирующих положений (пункты 1, 4, 6, 7, 9).

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 (части 1, 3 статьи 26 Закона о стандартизации).

ГОСТ 30772-2001, как следует из его разделов «Введение» и «Область применения», разработан с целью нормативно-методического обеспечения ряда законодательных решений, появившихся в 90-е годы, и реализации современных федеральных и региональных программ по утилизации отходов; устанавливает термины и определения основных понятий, необходимых для регулирования, организации, проведения работ, а также нормативно-методического обеспечения при обращении с отходами: твёрдыми, 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.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции верно исходил из того, что право собственности на отходы определяется в соответствии с гражданским законодательством (статья 4 Закона об отходах производства и потребления). Национальные стандарты по своей правовой природе являются нормативно-техническими актами, которые не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, они 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 для достижения целей их безопасности, повышения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, конкурентоспособности продукции и осуществления сопутствующих процессов.

Оспариваемое положение ГОСТ хоть и даёт определение термина «собственник отходов», 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 или ответственности по возмещению вреда окружающей среде, вызванного их размещением. Данный термин не может, как ошибочно полагает административный истец, трактоваться как автоматически предопределяющий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности – и используемый для целей ГОСТ 30772-2001, применяется с целью определения субъекта для регулирования, организации, проведения работ в сфере обращения с отходами. Устанавливаемое примечанием положение не может противоречить законоположениям об основаниях и порядке приобретения права собственности, так как имеет, как было указано выше, иной предмет правового регулирования, и может применяться в иных правоотношениях лишь во взаимосвязи с правовыми нормами, непосредственно регулирующими отношения в области обращения с отходами производства и потребления и охраны окружающей среды.

То обстоятельство, что оспариваемый термин не имеет нормативно-правового характера подтверждается и тем, что, как следует из введения к ГОСТ 30772-2001, приведённые в данном акте определения можно, при необходимости, изменить, вводя в них производные признаки, раскрывая значения используемых терминов, указывая объекты, входящие в объём определяемого термина.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П, на которое ссылается административный истец в обоснование заявленного требования, изложены правовые позиции по вопросу о возложении на орган местного самоуправления муниципального образования обязанности по самостоятельной (за счёт средств местного бюджета) ликвидации мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов или о взыскании с данного муниципального образования расходов, понесённых региональным оператором в связи с ликвидацией указанных мест в случае, когда этот орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно либо не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если указанные места расположены в границах данного муниципального образования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, либо на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. Вопросы же о характере и объёме полномочий, о финансовых обязательствах определённого муниципального образования в области обращения с отходами, собственник которых не установлен, об определении круга субъектов, ответственных за нарушение санитарных правил и иных нормативных правовых актов, в соответствии с которыми осуществляется сбор, накопление и размещение отходов производства и потребления, на что указывает административный истец, подлежат разрешению судом при рассмотрении конкретного дела на основе законодательства об обращении с отходами, охране окружающей среды, земельного и гражданского законодательства в соответствии с правовыми позициями в указанном постановлении Конституционного Суда

Российской Федерации, а также установленными обстоятельствами и имеющимися доказательствами.

Ссылки административного истца на нарушение его прав оспариваемым примечанием основаны на несогласии с решением арбитражного суда о возмещении вреда, причинённого почвам, однако проверка этого акта, может быть осуществлена исключительно в порядке, предусмотренном для обжалования судебных актов.

С учётом изложенного Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном деле правоотношения, применены судом первой инстанции правильно, в соответствии с их содержанием, выводы суда о законности оспоренных положений мотивированны, 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 8 ноября 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Окружной Администрации городского округа «Жатай» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин