



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-766

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

12 ноября 2024 г.

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

Нефедова О.Н.,

Абакумовой И.Д.,

Калининой Л.А.

Томиной Д.Д.

Слободина С.А.,

при секретаре

с участием прокурора

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Рыженковой Людмилы Владимировны о признании частично недействующим подпункта «а» пункта 8 Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 г. № 1390,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 г. № 1390 утверждены Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов (далее также – Правила).

Правила устанавливают порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов (далее также – отходы, нормативы накопления соответственно), в том числе порядок сбора, анализа и расчета данных о массе и объеме накапливаемых отходов с учетом их сезонных изменений, а также порядок расчета количества отходов (пункт 1).

Пунктом 8 Правил установлено, что нормативы накопления определяются в количественных показателях объема и (или) массы в годовом выражении на одну расчетную единицу: для категорий потребителей в жилых помещениях – куб. метров и (или) килограммов на 1 человека, постоянно и

временно проживающего в жилом помещении, или куб. метров и (или) килограммов на 1 кв. метр общей площади жилого помещения (подпункт «а»); для иных категорий потребителей – куб. метров и (или) килограммов на 1 кв. метр общей площади зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, земельных участков, территорий, которыми на праве собственности или ином законном основании владеют потребители (подпункт «б»).

Рыженкова Л.В. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании подпункта «а» пункта 8 Правил не действующим в части, допускающей установление нормативов накопления твердых коммунальных отходов от общей площади жилого помещения, ссылаясь на его несоответствие статье 7 Конституции Российской Федерации, части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), абзацу двадцать второму пункта 1 статьи 1, абзацам первому, третьему пункта 1 статьи 3, статье 24⁹, пункту 1 статьи 24¹⁰ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах производства и потребления) и нарушение своих прав и охраняемых законом интересов как потребителя коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Как указывает административный истец, она является собственником жилого помещения в многоквартирном доме, расположенном в г. [REDACTED] области. Расчет размера платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами ей производится на основании приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области от 24 ноября 2017 г. № 501, которым установлены нормативы накопления твердых коммунальных отходов на территории Калужской области, в том числе для многоквартирных домов с количеством квартир более пяти, а расчетной единицей среднегодового норматива накопления твердых коммунальных отходов определен 1 кв. метр общей площади жилого помещения, что, по ее мнению, является экономически необоснованным, ставит ее в неравное положение по сравнению с другими собственниками жилых помещений, где зарегистрировано по месту жительства и проживает более одного человека. Поскольку норматив накопления твердых коммунальных отходов зависит от их объема и массы, которые образуются в единицу времени, то полагает, что расчет должен осуществляться исходя из количества проживающих, так как причинно-следственная связь между размером жилого помещения и количеством твердых коммунальных отходов, образующихся от жизнедеятельности человека, отсутствует.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 5 ноября 2024 г. № ДГ-П11-37021), в письменных возражениях на административный иск указавшему, что постановление, утвердившее Правила, издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое нормативное положение

соответствует актам большей юридической силы и не нарушает прав административного истца.

Административный истец Рыженкова Л.В. и ее представитель в судебное заседание не явились, ходатайствовали о рассмотрении дела в их отсутствие.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации Сорокин И.А. поддержал изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просил отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., изучив доводы административного истца, заслушав пояснения представителя административного ответчика, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно статье 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 издает 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).

Статьей 5 Закона об отходах производства и потребления предусмотрено, что к полномочиям Российской Федерации в области обращения с отходами относится установление правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов. Порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов согласно пункту 4 статьи 24¹⁰ названного федерального закона устанавливается Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации постановлением от 26 августа 2023 г. № 1390 утвердило Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов.

Нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 1 сентября 2023 г. и опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 4 сентября 2023 г., № 36, ст. 6714.

Процедура издания, введения в действие и опубликования нормативного правового акта 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

Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Таким образом, нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, что не оспаривается административным истцом.

Закон об отходах производства и потребления в статье 1 определяет твердые коммунальные отходы как 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 (абзац двадцать первый); нормативы накопления твердых коммунальных отходов – среднее количество твердых коммунальных отходов, образующихся в единицу времени (абзац двадцать второй).

В соответствии с положениями статьи 24¹⁰ указанного федерального закона определение объема и (или) массы твердых коммунальных отходов осуществляется в целях расчетов по договорам в области обращения с твердыми коммунальными отходами в соответствии с правилами коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденными Правительством Российской Федерации (пункт 1).

В случаях, определенных Правительством Российской Федерации, объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов, за исключением случая, предусмотренного пунктом 1¹ этой статьи. Нормативы накопления твердых коммунальных отходов утверждаются исполнительными органами субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления поселения или городского округа (в случае наделения его соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации) (пункт 2).

Нормативы накопления твердых коммунальных отходов могут устанавливаться дифференцированно в отношении различных территорий субъекта Российской Федерации и различных категорий потребителей услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также с учетом других критериев, установленных Правительством Российской Федерации (пункт 3).

В соответствии с пунктом 3 Правил нормативы накопления устанавливаются исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления поселений или городских округов (в случае наделения их соответствующими полномочиями законами субъектов Российской Федерации) (далее – уполномоченный орган).

Нормативы накопления могут устанавливаться уполномоченным органом дифференцированно в отношении: а) территорий субъекта Российской Федерации – муниципальных образований (групп муниципальных образований,

в том числе зон деятельности региональных операторов по обращению с отходами, либо частей муниципальных образований); б) категорий потребителей услуги по обращению с отходами (далее – категории потребителей); в) видов и (или) групп отходов (групп однородных отходов), в том числе отдельно накопленных отходов, отходов при совместном накоплении (далее – виды отходов) (пункт 4 Правил).

В силу подпункта «а» пункта 8 Правил нормативы накопления для категорий потребителей в жилых помещениях определяются в количественных показателях объема и (или) массы в годовом выражении на одну расчетную единицу – 1 человека, постоянно и временно проживающего в жилом помещении, или 1 кв. метр общей площади жилого помещения.

При этом расчетные единицы, категории потребителей, виды отходов определяются уполномоченным органом.

Согласно положениям подпункта «а» пункта 6, пункта 8 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2024 г. № 671, в целях осуществления расчетов с потребителями коммерческий учет объема и (или) массы твердых коммунальных отходов осуществляется расчетным путем исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов в показателях объема и (или) массы и количества расчетных единиц, используемых при определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов, за исключением случаев, указанных в пунктах 9–12 данных правил.

Расчет размера платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, предоставленную собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, осуществляется в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила предоставления коммунальных услуг), пунктом 148³⁰ которых установлено, что размер платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, предоставленную потребителю в жилом помещении, определяется в соответствии с формулой 9¹ приложения № 2 к указанным правилам исходя из количества граждан, постоянно и временно проживающих в жилом помещении, а в случае принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения об осуществлении потребителями оплаты коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами исходя из общей площади жилого помещения, размер этой платы определяется в соответствии с формулой 9² приложения № 2 к этим правилам.

В соответствии с пунктом 4¹ постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 857 «Об особенностях применения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» органы

государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принять решение об осуществлении потребителями оплаты коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами исходя из общей площади жилого помещения в соответствии с абзацем вторым пункта 148³⁰ Правил предоставления коммунальных услуг (формула 9²) в отношении всех или отдельных муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, а также вправе в любой момент принять решение о применении порядка расчета размера платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами в соответствии с абзацем первым пункта 148³⁰ указанных правил (формула 9¹).

Таким образом, полномочиями по установлению нормативов накопления твердых коммунальных отходов и выбору расчетных единиц для каждой категории объектов, в отношении которых могут устанавливаться такие нормативы, наделены органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или в определенных случаях органы местного самоуправления, а порядок определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов направлен на установление их действительного объема, что соответствует основным принципам экономического регулирования в области обращения с отходами.

При этом нормативы накопления твердых коммунальных отходов уполномоченными органами не устанавливаются произвольно. Согласно подпункту «а» пункта 5 Правил нормативы накопления определяются для категорий потребителей в жилых помещениях многоквартирных домов и жилых домах (далее – категории потребителей в жилых помещениях) методом измерения количества отходов в соответствии с разделом II данных Правил, за исключением случая, предусмотренного пунктом 7 этих Правил. В случае признания в судебном порядке акта уполномоченного органа об установлении нормативов накопления не действующим полностью или в части установленных нормативов накопления для категорий потребителей в жилых помещениях нормативы накопления для категорий потребителей в жилых помещениях определяются уполномоченным органом методом сравнительного анализа в соответствии с разделом III данных Правил до установления нормативов накопления для категорий потребителей в жилых помещениях методом измерения количества отходов в соответствии с разделом II указанных Правил, но не более чем на 18 месяцев.

Такое правовое регулирование, вопреки утверждениям административного истца, осуществлено Правительством Российской Федерации в пределах его компетенции и соответствует требованиям законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, регулирующего рассматриваемые правоотношения, согласуется с пунктом 148³⁰ Правил предоставления коммунальных услуг и не нарушает права административного истца. Какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, который бы устанавливал иной порядок определения нормативов накопления в

количественных показателях объема и (или) массы в годовом выражении на одну расчетную единицу, не имеется.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 5 декабря 2022 г. № 3212-О, предусмотренный абзацем вторым пункта 148³⁰ Правил предоставления коммунальных услуг во взаимосвязи с формулой 9² приложения № 2 к указанным правилам способ расчета платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, основанный на применении такого объективного параметра, как общая площадь жилого помещения, и утвержденного в установленном порядке норматива накопления твердых коммунальных отходов, учитывает специфику данной коммунальной услуги, исключая возможность точного установления как факта, так и объема ее индивидуального потребления, и – сообразно конституционному принципу равенства (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации) – призван обеспечить равный подход ко всем собственникам и пользователям жилых помещений многоквартирного дома при исчислении размера соответствующей платы, а также баланс интересов потребителей и исполнителей коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, который, в свою очередь, является необходимым условием бесперебойного функционирования формирующейся системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

Доводы о противоречии подпункта «а» пункта 8 Правил Конституции Российской Федерации не подлежат рассмотрению, поскольку в силу части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации рассмотрение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов Правительства Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Несоответствия оспариваемого положения Правил части 1 статьи 157 ЖК РФ, согласно которой размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг (в том числе нормативов накопления твердых коммунальных отходов), утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, исходя из буквального толкования указанных норм не имеется.

Доводы административного истца о несоответствии оспариваемой нормы указанным в административном иске положениям Закона об отходах производства и потребления подлежат отклонению, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

По существу, доводы административного истца сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о необходимости установления императивной расчетной единицы для определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, что

не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

Поскольку оспариваемая норма Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца в упоминаемом ей 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 Рыженковой Людмилы Владимировны о признании частично недействующим подпункта «а» пункта 8 Правил определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 г. № 1390, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

И.Д. Абакумова

Л.А. Калинина