



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-1001

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

30 января 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.,
Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Тульский кирпичный завод», акционерного общества «Самарский комбинат керамических материалов» о признании недействующим абзаца третьего подпункта 8 пункта 1 критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2398,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2398 (далее также – Постановление) утверждены критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий (далее также – Критерии). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 4 января 2021 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 11 января 2021 г., № 2, (Часть II),

ст. 447, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2024 г. № 1814.

Согласно абзацу третьему подпункта 8 пункта 1 Критериев критерием отнесения объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий, к объектам I категории, осуществление на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, хозяйственной и (или) иной деятельности является производство неметаллической продукции: по производству огнеупорного керамического изделия и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более).

Акционерное общество «Тульский кирпичный завод» (далее также – АО «ТКЗ»), акционерное общество «Самарский комбинат керамических материалов» (далее также – АО «СККМ») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца третьего подпункта 8 пункта 1 Критериев в части отнесения объектов по производству огнеупорных керамических изделий и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более), оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I категории, ссылаясь на то, что оспариваемое положение противоречит пункту 2 статьи 4² Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», нарушает их права, так как необоснованно возлагает на них обязанность по разработке комплексного экологического разрешения.

По мнению административных истцов, оспариваемая норма принята без учёта всех условий, предусмотренных пунктом 2 статьи 4² Федерального закона «Об охране окружающей среды», а именно: уровня воздействия на окружающую среду вида хозяйственной деятельности (абзац второй приведённой статьи); уровня токсичности, канцерогенных и мутагенных свойств загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классов опасности отходов производства и потребления (абзац третий данной статьи). При этом единственным критерием отнесения объектов указанной хозяйственной деятельности к объектам I категории выступает объём производимой продукции, без учёта фактического воздействия на окружающую среду.

Административные истцы считают, что законодатель не предоставил Правительству Российской Федерации право выбора тех или иных условий при утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий. Полагают, что при категорировании объектов необходима оценка фактического воздействия на окружающую среду конкретного предприятия. Оспариваемое положение лишает субъекта хозяйственной деятельности возможности изменить категорированность объекта посредством снижения негативного воздействия на окружающую среду.

В обоснование заявленного требования АО «ТКЗ», АО «СККМ» указывают, что относятся к лицам, осуществляющим на объекте, оказывающем

негативное воздействие на окружающую среду, хозяйственную деятельность по производству строительных керамических материалов с проектной мощностью более 150 тонн в сутки. Согласно данным, предоставленным АО «ТКЗ» в Федеральную службу государственной статистики за январь – декабрь 2023 г., объём производства кирпича керамического неогнеупорного строительного в 2023 г. составил 23,6 млн штук. При минимальном значении веса одного кирпича 2,9 кг производство кирпича в 2023 г. составило 187,51 тонны в сутки. В соответствии с основными производственными показателями Технологического регламента производства керамических стеновых материалов в цехе № 1, утверждённого АО «СККМ», производительность печи превышает значение 150 тонн в сутки, и её максимальное значение составляет 297 тонн за 25 часов.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение Критериев соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административных истцов.

В судебном заседании представители административных истцов Рогов А.С. и Кирпичев Д.А. поддержали заявленное требование.

Представители Правительства Российской Федерации Новожилова О.В. и Мальцев Р.А. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административных истцов Рогова А.С. и Кирпичева Д.А., возражения представителя Правительства Российской Федерации Новожиловой О.В., 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.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого 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).

Определяя правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды,

биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в пункте 3 статьи 4² закрепляет, что критерии, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В целях реализации предоставленных законом полномочий Правительство Российской Федерации утвердило Критерии.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административными истцами.

Доводы административных истцов о том, что оспариваемое положение нормативного правового акта противоречит пункту 2 статьи 4² Федерального закона «Об охране окружающей среды», являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

В статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определены основные понятия, в частности, установлено, что негативным воздействием на окружающую среду является воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды; под объектом, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, понимается объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков.

Таким образом, поименованный федеральный закон разграничивает понятия «негативное воздействие на окружающую среду» и «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду».

В силу пункта 1 статьи 4² Федерального закона «Об охране окружающей среды» объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на четыре категории. Объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий, являются объектами I категории.

Согласно пункту 2 статьи 4² данного федерального закона при установлении критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к соответствующей категории, учитываются: уровни воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство); уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах,

сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления; классификация промышленных объектов и производств; особенности осуществления деятельности в области использования атомной энергии.

По смыслу указанной нормы при установлении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к соответствующей категории законодатель исходит из уровня воздействия на окружающую среду исчерпывающего перечня видов хозяйственной и (или) иной деятельности, токсичности загрязняющих веществ, классификации промышленных объектов и производств, а не оценки фактического негативного воздействия на окружающую среду каждого конкретного предприятия.

Статьёй 31¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, обязаны получить комплексное экологическое разрешение, которое выдаётся на отдельный объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду (пункты 1, 2). Заявка на получение комплексного экологического разрешения должна содержать в том числе расчёты технологических нормативов (пункт 3).

Согласно пункт 2 статьи 23 поименованного закона технологические нормативы устанавливаются на основе технологических показателей, не превышающих технологических показателей наилучших доступных технологий, комплексным экологическим разрешением, выдаваемым в соответствии со статьёй 31¹ данного закона.

В силу статьи 28¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды» применение наилучших доступных технологий направлено на комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду (пункт 1). К областям применения наилучших доступных технологий могут быть отнесены хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, и технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности. Области применения наилучших доступных технологий устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 2).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 2674-р утверждён перечень областей применения наилучших доступных технологий, к которым относится хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, включая производство керамических изделий.

Абзацем третьим подпункта 8 пункта 1 Критериев в качестве критерия отнесения объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий, к объектам I категории установлено осуществление на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, хозяйственной и (или) иной деятельности по производству огнеупорных

керамических изделий и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более).

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» категорирование объектов и установление критериев категорирования ставит в зависимость от потенциала воздействия соответствующих видов деятельности на окружающую среду в случае неприменения при осуществлении указанной деятельности мер по снижению воздействия, включая наилучшие доступные технологии, и позволяет применять к объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, предусмотренные законодательством дифференцированные меры природоохранного регулирования, что отвечает принципам законодательства об охране окружающей среды.

Из анализа приведённых выше положений в их системной взаимосвязи следует, что воздействие на окружающую среду предприятий по производству керамических изделий необходимо рассматривать комплексно, и оно не ограничивается выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Следовательно, отнесение абзацем третьим подпункта 8 пункта 1 Критериев объекта хозяйственной деятельности по производству огнеупорных керамических изделий и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более) к объектам I категории осуществлено с учётом всех условий, определённых пунктом 2 статьи 4² Федерального закона «Об охране окружающей среды», и соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Кроме того, законодательством Российской Федерации предусмотрены меры государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность в целях охраны окружающей среды, в частности налоговые льготы, предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду, выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Пунктом 4 статьи 4² Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрено, что категория объекта может быть изменена при актуализации учётных сведений об объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду.

Вопросы изменения категории объектов Постановление не регулирует, в связи с чем оспариваемое положение не влечёт нарушения прав, свобод и законных интересов административных истцов в указанном ими аспекте.

Более того, поскольку в силу пункта 1 статьи 31¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды» разработка комплексного экологического разрешения является необходимым условием осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах I категории, то несение затрат по его разработке, а равно иных затрат, связанных с изменением категории объекта, также не может свидетельствовать о нарушении прав административных истцов.

Таким образом, оспариваемое положение соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, является ясным и определённым, не влечёт нарушения прав, свобод и законных интересов административных истцов.

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

С учётом того, что абзац третий подпункта 8 пункта 1 Критериев в оспариваемой административными истцами части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административных истцов, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

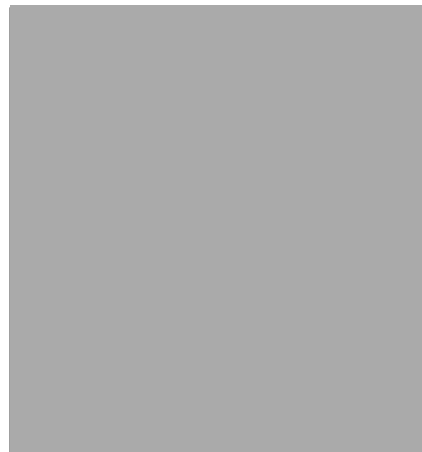
решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Тулский кирпичный завод», акционерного общества «Самарский комбинат керамических материалов» о признании недействующим абзаца третьего подпункта 8 пункта 1 критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2398, 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

О.А. Бугаков

В.С. Кириллов