



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-67

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

1 апреля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации  
в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Шамова А.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2398,

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2025 г. по делу № АКПИ24-1001, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административных истцов Рогова А.С., Попова А.А., поддержавших апелляционную жалобу, возражения

относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации Новожиловой О.В., Мальцева Р.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Правительство Российской Федерации постановлением от 31 декабря 2020 г. № 2398, размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 4 января 2021 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 11 января 2021 г., № 2, утвердило критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий (далее – Критерии).

Критерии действуют в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2024 г. № 1814 и включают разделы: I. «Критерии отнесения объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий, к объектам I категории» (пункт 1); II. «Критерии отнесения объектов, оказывающих умеренное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам II категории» (пункты 2, 3); III. «Критерии отнесения объектов, оказывающих незначительное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам III категории» (пункты 4–6); IV. «Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам IV категории» (пункты 7–11).

В силу 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 является осуществление на таких объектах хозяйственной и (или) иной деятельности, названной в подпунктах 1–24 данного пункта.

Подпункт 8 пункта 1 Критериев называет деятельность по производству следующей неметаллической минеральной продукции (абзац первый): стекла и изделий из стекла, включая стекловолокно (с проектной производительностью 20 тонн в сутки и более) (абзац второй); огнеупорных керамических изделий и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более) (абзац третий); керамических или фарфоровых изделий, кроме огнеупорных керамических изделий и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более и (или) с использованием обжиговых печей с плотностью садки на одну печь, превышающей 300 кг на 1 куб. метр); цементного клинкера во вращающихся печах или в других печах (с проектной мощностью 500 тонн в сутки и более); извести (негашеной, гашеной) при наличии печей (с проектной мощностью 50 тонн в сутки и более) (абзацы четвертый – шестой).

Акционерное общество «Тульский кирпичный завод» (далее также – АО «ТКЗ»), акционерное общество «Самарский комбинат керамических материалов» (далее также – АО «СККМ»), осуществляющие хозяйственную деятельность по производству строительных керамических материалов с проектной мощностью более 150 тонн в сутки, оспорили в Верховном Суде Российской Федерации абзац третий подпункта 8 пункта 1 Критериев, ссылаясь на то, что он относит объекты по производству огнеупорных керамических изделий и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более), оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I категории, что противоречит пункту 2 статьи 4<sup>2</sup> Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды).

Как указано в административном иске, оспариваемая норма принята без учета всех условий, предусмотренных названным законоположением, а именно не учтены уровень воздействия на окружающую среду вида хозяйственной деятельности, а также уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, классы опасности отходов производства и потребления.

По мнению административных истцов, единственным критерием отнесения объектов указанной хозяйственной деятельности к объектам I категории выступает объем производимой продукции, без учета фактического воздействия на окружающую среду. Между тем 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. При категорировании объектов необходима оценка фактического воздействия на окружающую среду конкретного предприятия. Критерии в оспариваемой части лишают субъекта хозяйственной деятельности возможности изменить категорированность объекта посредством снижения негативного воздействия на окружающую среду, нарушают права административных истцов, поскольку необоснованно возлагают на них обязанность по разработке комплексного экологического разрешения.

Правительство Российской Федерации заявленное требование не признало, считая, что Критерии изданы в пределах его полномочий, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе АО «ТКЗ», АО «СККМ» просят данное решение отменить, ссылаясь на то, что оно не содержит полного и мотивированного анализа всех доводов административных истцов, что суд первой инстанции не в полном объеме исследовал обстоятельства, имеющие существенное значение для рассмотрения дела, и это повлекло необоснованность выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда (пункт 3 части 2

статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации с ее доводами не согласилось, полагая, что выводы суда первой инстанции соответствуют фактическим обстоятельствам дела, решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации закрепляет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении заявленного АО «ТКЗ», АО «СККМ» требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания абзаца третьего подпункта 8 пункта 1 Критериев недействующим отсутствует.

Вывод суда о наличии у Правительства Российской Федерации компетенции по принятию Критериев согласуется со статьей 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», с пунктом 3 статьи 4<sup>2</sup> Закона об охране окружающей среды. В силу названных законоположений Правительство Российской Федерации уполномочено на издание оспариваемого нормативного правового акта. Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения в действие Критериев не установлено.

Как следует из преамбулы Закона об охране окружающей среды, данный закон определяет 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; регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении экономической (хозяйственной) и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (абзацы второй, третий).

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 (абзацы четырнадцатый, пятьдесят второй статьи 1 Закона об охране окружающей среды).

Статья 4<sup>2</sup> Закона об охране окружающей среды касается категорий объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Согласно пункту 1 этой статьи 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, – объекты I категории; объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду, – объекты II категории; объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду, – объекты III категории; объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду, – объекты IV категории (абзацы первый – пятый).

Пунктом 2 статьи 4<sup>2</sup> Закона об охране окружающей среды закреплено, что при установлении критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к соответствующей категории, учитываются (абзац первый): уровни воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство) (абзац второй); уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления (абзац третий); классификация промышленных объектов и производств (абзац четвертый); особенности осуществления деятельности в области использования атомной энергии (абзац пятый).

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 (пункт 3). Присвоение объекту, оказывающему негативное воздействие на окружающую среду, I–III категории осуществляется при его постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Категория объекта может быть изменена при актуализации учетных сведений об объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду (пункт 4).

С утверждениями в апелляционной жалобе о ненадлежащем исследовании судом первой инстанции обстоятельств, имеющих существенное значение для рассмотрения дела, суд апелляционной инстанции согласиться не может. Из обжалуемого судебного акта видно, что доводы

административных истцов о принятии оспариваемой нормы без учета всех необходимых условий, перечисленных в пункте 2 статьи 4<sup>2</sup> Закона об охране окружающей среды, являлись предметом должной проверки суда и мотивы, по которым они признаны несостоятельными, отражены в обжалуемом решении.

Оснований считать ошибочным вывод суда о том, что отнесение в абзаце третьем 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 Правительством Российской Федерации с учетом всех требуемых в рассматриваемом случае пунктом 2 статьи 4<sup>2</sup> Закона об охране окружающей среды условий, не имеется.

При этом суд первой инстанции правомерно исходил из того, что 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 (правовое регулирование, касающееся наилучших доступных технологий, названный закон содержит в абзаце тридцать пятом статьи 1, статье 28<sup>1</sup>), и позволяет применять к объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, предусмотренные законодательством дифференцированные меры природоохранного регулирования, что отвечает принципам законодательства в области охраны окружающей среды.

Вывод суда о том, что 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, подтверждается содержанием пункта 2 статьи 4<sup>2</sup> Закона об охране окружающей среды.

Вопреки ссылкам в апелляционной жалобе на положения частей 7–9 статьи 213 «Судебное разбирательство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации требования данной статьи, включая указанные административными истцами, при рассмотрении настоящего дела не нарушены.

Выражая несогласие с выводом суда о том, что воздействие на окружающую среду предприятий по производству керамических изделий необходимо рассматривать комплексно и оно не ограничивается выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух, по мотивам его недоказанности, административные истцы одновременно указывают в апелляционной жалобе, что производство керамических изделий оказывает воздействие на

окружающую среду преимущественно через выбросы и образование отходов. Тем самым они признают, что названные предприятия оказывают комплексное негативное воздействие на окружающую среду.

Довод в апелляционной жалобе о том, что производство строительной керамики не оказывает столь значительного воздействия на окружающую среду, чтобы безусловно относиться к высшей категории опасности, поскольку суммарные выбросы всех 350 керамических заводов (по состоянию на 2014 г.) оказались меньше, чем у одного металлургического завода, о незаконности обжалуемого решения свидетельствовать не может. Исходя из подхода, избранного законодателем для установления критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к соответствующей категории, подлежат учету (оценке) перечисленные в пункте 2 статьи 4<sup>2</sup> Закона об охране окружающей среды данные, характеризующие отдельные (конкретные) виды хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство). Вследствие этого к одной категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в рассматриваемом случае к объектам I категории, могут относиться объекты, которые оказывают разное по степени негативное воздействие на окружающую среду, но это воздействие должно носить значительный характер.

Указание в апелляционной жалобе на то, что включение производства керамических изделий в перечень областей применения наилучших доступных технологий, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 2674-р, само по себе не означает, что все предприятия такой отрасли должны считаться объектами со значительным воздействием, вывод суда первой инстанции о законности абзаца третьего подпункта 8 пункта 1 Критериев не опровергает. Оспариваемая норма называет в качестве критерия отнесения объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий, к объектам I категории осуществление на объекте деятельности по производству соответствующей неметаллической минеральной продукции (огнеупорных керамических изделий и строительных керамических материалов (с проектной мощностью 150 тонн в сутки и более)). Таким образом, данная норма наряду с отнесением к областям применения наилучших доступных технологий учитывает характер (степень) негативного воздействия на окружающую среду.

Установив, что Критерии, принятые полномочным государственным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, в оспариваемой части правовым нормам большей юридической силы не противоречат, суд обоснованно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

Предусмотренные статьей 310 поименованного кодекса основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Тульский кирпичный завод», акционерного общества «Самарский комбинат керамических материалов» – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



И.Н. Зинченко

А.В. Шамов