



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 1-КАД25-4-КЗ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

23 июля 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу заинтересованного лица министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 27 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 6 ноября 2024 года по административному делу № 3а-1/2024 по административному исковому заявлению Александровой Людмилы Александровны, Брянцевой Ирины Сергеевны, Губинской Марины Алексеевны, Илюхина Сергея Валерьевича, Казиханова Анатолия Хасановича, Козенкова Александра Сергеевича, Пазюры Надежды Анатольевны, Пановой Яны Александровны, Сабуровой Зинаиды Станиславовны, Спициной Натальи Владимировны, Хлыбовой Галины Иосифовны, Шерстянникова Сергея Юрьевича, общества с ограниченной ответственностью «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат», садоводческого некоммерческого товарищества «Борок» о признании недействующими отдельных положений территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, на территории Архангельской области, утверждённой постановлением Правительства Архангельской области от 11 апреля 2017 года № 144-пп, в редакции постановления Правительства Архангельской области от 2 декабря 2022 года № 995-пп.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Правительства Архангельской

области Андреевича И.С., министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области Куракиной И.Н. и Макарова А.В., заинтересованного лица общества с ограниченной ответственностью «ЭкоИнтегратор» Неуступова К.М., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения относительно доводов кассационной жалобы представителя общества с ограниченной ответственностью «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат», садоводческого некоммерческого товарищества «Борок» и заинтересованного лица – общества с ограниченной ответственностью «Спектр плюс» Большакова Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А. о незаконности апелляционного и кассационного определений в обжалуемой части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Архангельской области от 11 апреля 2017 года № 144-пп, размещённым на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru 17 апреля 2017 года, утверждена территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, на территории Архангельской области (далее также – Территориальная схема).

В названный нормативный правовой акт неоднократно вносились изменения, в частности, постановлением Правительства Архангельской области от 2 декабря 2022 года № 995-пп (размещено на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru 5 декабря 2022 года), отдельные положения которого в указанной редакции по различным основаниям оспаривались в судебном порядке 12 гражданами, проживающими на территории Архангельской области, садоводческим некоммерческим товариществом «Борок», обществом с ограниченной ответственностью «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат» (далее также – ООО «АМПК», Общество).

Так, ООО «АМПК», собственник объекта обработки твёрдых коммунальных отходов (мусороперерабатывающий комбинат), расположенный по адресу: Архангельская область, город Архангельск, Шестой проезд (Кузнечихинский промузел), дом 8 (далее – объект обработки), сведения о котором содержались в Территориальной схеме в редакции постановления Правительства Архангельской области от 29 августа 2019 года № 453-пп, просило признать недействующими отдельные положения Территориальной схемы в редакции от 2 декабря 2022 года.

По мнению административного истца, невключение Общества и принадлежащего ему объекта обработки в приложения Б2 «Сводная информация об объектах обращения с твёрдыми коммунальными отходами,

эксплуатация которых предполагается на протяжении срока действия территориальной схемы», БЗ «Расширенный баланс количественных характеристик в части твёрдых коммунальных отходов, целевые показатели», В1 «Перспективная логистическая модель (схема потоков твёрдых коммунальных отходов на период 2023–2032 годов)» и Г1 «Текущая схема транспортирования» Территориальной схемы (далее также – приложения Б2, Б3, В1 и Г1 Территориальной схемы) носит произвольный и дискриминационный характер.

Решением Архангельского областного суда от 1 марта 2024 года административные иски заявления Александровой Л.А., Брянцевой И.С., Губинской М.А., Илюхина С.В., Казиханова А.Х., Козенкова А.С., Пазюры Н.А., Пановой Я.А., Сабуровой З.С., Спициной Н.В., Хлыбовой Г.И., Шерстянникова С.Ю., а также ООО «АМПК» оставлены без удовлетворения.

Административное исковое заявление садоводческого некоммерческого товарищества «Борок» удовлетворено частично.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 27 июня 2024 года названный судебный акт в части отказа в удовлетворении административного иска ООО «АМПК» отменён и по требованиям Общества принято новое решение об их удовлетворении. Признаны не действующими приложения Б2, Б3, В1 и Г1 Территориальной схемы в части невключения в них Общества и принадлежащего ему объекта обработки со дня принятия апелляционного определения.

В остальной части судебное решение оставлено без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 6 ноября 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области (далее также – Министерство) просит апелляционное и кассационное определения отменить в части удовлетворения административного иска Общества и оставить в силе решение суда первой инстанции.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2025 года административное дело истребовано, определением от 9 июня 2025 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а

также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия считает, что суды апелляционной и кассационной инстанций, делая вывод о незаконности судебного решения об отказе в удовлетворении административного иска Общества и обоснованности его требований, допустили такого рода нарушения.

Согласно пункту 1 статьи 13³ Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») в целях организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов утверждаются территориальные схемы обращения с отходами и федеральная схема обращения с твёрдыми коммунальными отходами.

Пунктом 10 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определено, что вопросы утверждения территориальной схемы в сфере обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Как следует из пункта 5 статьи 13³ Федерального закона «Об отходах производства и потребления», порядок разработки, рассмотрения, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, а также требования к составу и содержанию указанной схемы устанавливаются Правительством Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти и российский экологический оператор рассматривают территориальную схему обращения с отходами на предмет соответствия проекта территориальной схемы обращения с отходами требованиям, установленным названным федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, на предмет экономической обоснованности решений о размещении и технических характеристиках объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твёрдых коммунальных отходов, а также рассматривают схему потоков отходов на предмет достоверности информации, содержащейся в проекте территориальной схемы обращения с отходами.

В пункте 30 Правил разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года № 1130 (далее – Правила № 1130, действовали на момент принятия обжалуемых судебных актов), закреплены основания корректировки территориальной схемы.

Так, при выявлении способов оптимизации потоков отходов с учётом действующих и вновь введённых объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов Министерство как уполномоченный орган вправе в установленном порядке корректировать территориальную схему, изменяя при этом движение отходов (направления и объём потоков) от источников образования и мест накопления отходов до соответствующих объектов переработки (подпункт «б» пункта 30, пункты 29, 31–34 Правил № 1130).

Отказывая в удовлетворении требований ООО «АМПК», суд первой инстанции, применив приведённые выше нормы федерального законодательства, а также преюдициальность решений арбитражного суда Архангельской области от 5 декабря 2022 года по делу № А05-8711/22 и от 23 марта 2023 года по делу № А05-14745/2022, исходил из того, что исключение ООО «АМПК» из приложений Б2, Б3, В1 и Г1 Территориальной схемы является способом оптимизации потоков отходов и обусловлено действиями самого Общества, которое уклонилось от заключения с региональным оператором договора об обращении с отходами.

Суд апелляционной инстанции не согласился с приведённым суждением суда, сославшись на то, что незаключение с региональным оператором договора об обращении с отходами само по себе не является правовым основанием для корректировки Территориальной схемы, поскольку оно прямо Правилами № 1130 не предусмотрено.

Кассационный суд общей юрисдикции выводы суда апелляционной инстанции счёл верными.

Однако позицию судов апелляционной и кассационной инстанций, как основанную на неверном толковании норм материального права, регулирующих возникшие отношения, нельзя признать правильной.

Как следует из абзаца двадцать шестого статьи 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», оператор по обращению с твёрдыми коммунальными отходами – это индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твёрдых коммунальных отходов.

Согласно пункту 10 статьи 24⁶ поименованного закона операторы по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, региональные операторы обязаны соблюдать схему потоков твёрдых коммунальных отходов, предусмотренную территориальной схемой обращения с отходами субъекта Российской Федерации, на территории которого такие операторы осуществляют свою деятельность. Операторы по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, владеющие объектами обработки, обезвреживания, захоронения твёрдых коммунальных отходов, данные о месте нахождения которых включены в территориальную схему обращения с отходами, обязаны принимать твёрдые коммунальные отходы, образовавшиеся на территории субъекта Российской Федерации только на основании заключённых с региональными операторами договоров об

осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами и не вправе отказываться от заключения таких договоров.

По смыслу приведённых норм ООО «АМПК» как оператор по обращению с отходами обязано осуществлять свою деятельность в соответствии со схемой потоков твёрдых коммунальных отходов, предусмотренной Территориальной схемой на основании заключённого с соответствующим региональным оператором договора об осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами.

Из материалов административного дела следует, что 29 октября 2019 года общество с ограниченной ответственностью «ЭкоИнтегратор» (далее – ООО «ЭкоИнтегратор») наделено статусом регионального оператора по обращению с твёрдыми коммунальными отходами на территории Архангельской области, однако ООО «АМПК» отказалось от заключения с ним соответствующего договора об обращении с отходами.

Данный факт подтверждается вступившими в законную силу решениями арбитражного суда Архангельской области:

– от 15 июня 2021 года по делу № А05-13991/2020 о возложении обязанности на ООО «АМПК» заключить с ООО «ЭкоИнтегратор» договор на оказание услуг по обработке твёрдых коммунальных отходов IV–V классов опасности на условиях, предложенных ООО «ЭкоИнтегратор»;

– от 5 декабря 2022 года по делу № А05-8711/22, которым ООО «АМПК» отказано в удовлетворении требований к Министерству о признании незаконным действия, выразившегося в исключении принадлежащего Обществу объекта обработки из таблиц данных об объектах обращения с твёрдыми коммунальными отходами и из перспективной логистической модели Территориальной схемы; о включении Общества в приложения Б2 «Сводная информация об объектах обращения с твёрдыми коммунальными отходами, эксплуатация которых предполагается на протяжении срока действия территориальной схемы» и В1 «Перспективная логистическая модель (схема потоков твёрдых коммунальных отходов на период 2023–2032 годов)» Территориальной схемы в редакции постановления Правительства Архангельской области от 27 декабря 2021 года № 769-пп;

– от 23 марта 2023 года № А05-14745/2022 об отказе в удовлетворении требований ООО «АМПК» о признании незаконным действия Министерства, выразившегося в повторном отказе включить Общество и принадлежащий ему объект обработки в приложения Б2 и В1 Территориальной схемы в редакции постановления Правительства Архангельской области от 27 декабря 2021 года № 769-пп.

Как указано в приведённых выше решениях от 5 декабря 2022 года и от 23 марта 2023 года, основанием исключения ООО «АМПК» из приложений Б2 и В1 Территориальной схемы в редакции постановления Правительства Архангельской области от 27 декабря 2021 года № 769-пп, как и

последующего невключения в них, послужил факт уклонения Общества от заключения договора на оказание услуг по обработке твёрдых коммунальных отходов на условиях, установленных в решении арбитражного суда Архангельской области от 7 июня 2021 года по делу № А05-13991/2020.

В соответствии с частью 2 статьи 64 КАС РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом по ранее рассмотренному гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Руководствуясь указанной статьёй процессуального закона, исходя из приведённых выше фактических обстоятельств, суд первой инстанции сделал вывод, что ООО «АМПК», будучи оператором по обращению с отходами, длительное время уклонялось от исполнения своих прямых обязанностей, такое нарушение не может не повлечь за собой снижение эффективности действующей на территории Архангельской области системы обращения с отходами и увеличение массы образования отходов, указал, что заявленные требования являются необоснованными.

Удовлетворяя административный иск Общества и признавая оспариваемые положения Территориальной схемы недействующими, апелляционный суд не учёл, что Министерство, являясь исполнительным органом государственной власти Архангельской области в сфере обращения с отходами производства и потребления, обязано разрабатывать (в том числе корректировать) территориальную схему обращения с отходами и организовывать деятельность по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твёрдых коммунальных отходов.

Наличие таких полномочий подтверждается предписаниями пунктов 1, 99² и 99⁶ Положения о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, утверждённого постановлением Правительства Архангельской области от 4 марта 2014 года № 92-пп.

Ввиду изложенного суд первой инстанции пришёл к верному заключению, что корректировка Министерством приложений Б2, Б3, В1 и Г1 Территориальной схемы путём невключения в названные приложения сведений об ООО «АМПК» и о принадлежащем ему объекте законна, поскольку является способом оптимизации потоков отходов с учётом действующих и вновь введённых объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, правомерно не усмотрел несоответствия оспариваемых Обществом положений Территориальной схемы нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Следовательно, у суда апелляционной инстанции отсутствовали правовые основания для отмены судебного решения в части отказа в удовлетворении административного иска Общества.

При таком положении апелляционное и кассационное определения нельзя признать законными в части признания недействующими приложений Б2, Б3, В1 и Г1, они подлежат отмене в указанной части, решение суда первой инстанции – оставлению в силе.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 27 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 6 ноября 2024 года в части удовлетворения административного иска общества с ограниченной ответственностью «Архангельский мусороперерабатывающий комбинат» о признании недействующими отдельных положений территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твёрдыми коммунальными отходами, на территории Архангельской области, утверждённой постановлением Правительства Архангельской области от 11 апреля 2017 года № 144-пп (в редакции постановления Правительства Архангельской области от 2 декабря 2022 года № 995-пп) отменить, оставить в силе решение Архангельского областного суда от 1 марта 2024 года в части отказа в удовлетворении названного административного иска.

Председательствующий

Судьи