



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-972

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

18 февраля 2026 г.

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

Нефедова О.Н.,

судей Верховного Суда
Российской Федерации

Кириллова В.С.,
Корнелюк Е.С.

при секретаре

Лапшове Н.Е.

с участием прокурора

Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Манякина Андрея Валериевича о признании недействующими подпункта «в» пункта 36, пункта 37 Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2025 г. № 293,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2025 г. № 293 (далее – Постановление) утверждены Правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами (далее также – Правила). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 14 марта 2025 г. и опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 17 марта 2025 г., № 11, ст. 1165.

Согласно подпункту «в» пункта 36 Правил запрещается складирование отходов, образовавшихся при уходе за древесно-кустарниковыми посадками, в местах (площадках) накопления твёрдых коммунальных отходов.

Пунктом 37 Правил предусмотрено, что порядком накопления (в том числе отдельного накопления) твёрдых коммунальных отходов, утверждённым исполнительным органом субъекта Российской Федерации, могут быть установлены дополнительные запреты на складирование веществ и предметов в местах (площадках) накопления твёрдых коммунальных отходов и на перегрузочных станциях.

Манякин А.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими подпункта «в» пункта 36, пункта 37 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат статьям 1, 5, 6, пунктам 1 и 3 статьи 13⁴ Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», пункту 1 статьи 51 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», подпунктам «а», «б», «в», «ж» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, содержат коррупционные факторы, нарушают его права и законные интересы как потребителя коммунальной услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами на получение услуги в полном объёме и по экономически обоснованной цене.

Административный истец полагает, что отходы, образовавшиеся при уходе за древесно-кустарниковыми посадками, относятся в силу закона к твёрдым коммунальным отходам, а отсутствие условий, оснований и административных процедур при реализации органами власти своего права на установление запрета на складирование веществ и предметов в местах накопления твёрдых коммунальных отходов свидетельствует о том, что нормы, установленные пунктом 37 Правил, содержат признаки коррупциогенных факторов. Установление запрета на складирование любых видов веществ и предметов, относящихся к твёрдым коммунальным отходам, без установления административных процедур (к примеру, дополнительных замеров) автоматически приведёт к нарушению прав потребителей на оплату услуги по экономически обоснованной цене, а для регионального оператора – к получению необоснованной прибыли.

Как указывает административный истец, он является собственником садового земельного участка и расположенного на нём жилого дома, при уходе за древесно-кустарниковыми насаждениями у него образуются отходы, которые до вступления в силу Правил удалялись региональным оператором с мест накопления твёрдых коммунальных отходов в рамках договора на оказание услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами. С момента установления запрета на складирование в местах накопления твёрдых коммунальных отходов, образующихся при уходе за древесно-кустарниковыми насаждениями (с 1 сентября 2025 г.), он как потребитель коммунальной услуги вынужден дважды оплачивать вывоз таких отходов: первый раз – региональному оператору в составе платы за оказание услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, которую региональный оператор не

оказывает, второй раз – сторонней организации за вывоз таких отходов, что несёт для него дополнительные убытки, а для регионального оператора – неосновательное обогащение.

По мнению административного истца, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, действуя исключительно в интересах региональных операторов и злоупотребляя предоставленными ему полномочиями, путём внесения необоснованных изменений в законодательные акты Правительства Российской Федерации в области обращения с отходами искусственно изменило в худшую сторону объём прав, обязанностей и законных интересов потребителей при оказании услуги по обращению с твёрдыми коммунальными отходами. Отсутствие законодательно установленного способа накопления твёрдых коммунальных отходов, образующихся при уходе за древесно-кустарниковыми насаждениями, приведёт к образованию несанкционированных свалок таких отходов и к негативным последствиям как для жизни и здоровья людей, так и для окружающей среды (например, к возникновению лесных пожаров).

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России), уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые положения Правил соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Одинцова О.В. поддержала заявленные требования.

Представитель Правительства Российской Федерации Новожилова О.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца Одинцовой О.В., возражения представителя Правительства Российской Федерации Новожиловой О.В., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований 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).

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 4 статьи 3 предусматривает, что на основании и во исполнение данного кодекса и иных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права.

Определяя правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в статье 5 закрепляет, что к полномочиям Российской Федерации относится утверждение правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами (абзац сорок второй).

В силу пункта 2 статьи 24⁶ названного федерального закона правила обращения с твёрдыми коммунальными отходами утверждаются Правительством Российской Федерации.

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 и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Следовательно, Правила утверждены во исполнение полномочия, возложенного на Правительство Российской Федерации федеральным законодателем. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Нельзя признать состоятельной ссылкой административного истца на наличие в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Пунктом 2 части 1, пунктом 1 части 3 статьи 3 данного федерального закона предусмотрено проведение федеральным органом исполнительной власти в области юстиции антикоррупционной экспертизы проектов постановлений Правительства Российской Федерации в соответствии с этим федеральным законом в порядке и согласно методике, определённой Правительством Российской Федерации.

Подпунктом 1 пункта 20 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации,

Федерации от 13 января 2023 г. № 10, проведение антикоррупционных экспертиз проектов постановлений Правительства Российской Федерации отнесено к компетенции Министерства юстиции Российской Федерации.

В процессе подготовки нормативного правового акта Министерством юстиции Российской Федерации проведена антикоррупционная экспертиза в соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. По её результатам коррупциогенные факторы в проекте нормативного правового акта выявлены не были (заключение от 21 апреля 2023 г. № 09/47369-АБ).

Содержание Правил, включая оспариваемые положения, не даёт оснований для вывода о том, что в нём содержатся коррупциогенные факторы, перечисленные в пункте 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Доводы административного истца о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат статьям 1, 5, 6, пунктам 1 и 3 статьи 13⁴ Федерального закона «Об отходах производства и потребления», пункту 1 статьи 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

В силу пункта 1 статьи 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления, радиоактивные отходы подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Определяя правовые основы обращения с отходами производства и потребления, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в статье 13⁴ закрепляет, что накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации (пункт 1); места (площадки) накопления твёрдых коммунальных отходов должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации, указанным в пункте 1 данной статьи, а также правилам благоустройства муниципальных образований (пункт 3).

В свою очередь, накоплением отходов признаётся складирование отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения на срок не более чем одиннадцать месяцев, если иной срок не предусмотрен приведённым законом (абзац девятнадцатый пункта 1 статьи 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Конкретные же требования, соблюдение которых является обязательным при осуществлении накопления отходов (в том числе с учётом вида этих отходов, отнесения их к тому или иному классу опасности), устанавливаются иными нормами названного закона, а также положениями других законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере.

Приведённые нормы устанавливают общие требования к местам (площадкам) накопления отходов, к безопасности для окружающей среды способов и условий по сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов и не регулируют вопросы, относящиеся к складированию отходов, образовавшихся при уходе за древесно-кустарниковыми посадками.

Правила устанавливают порядок накопления, сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твёрдых коммунальных отходов, порядок заключения договора на оказание услуг по обращению с твёрдыми коммунальными отходами, основания, по которым юридическое лицо, с которым уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации заключено соглашение об организации деятельности по обращению с твёрдыми коммунальными отходами (далее – соглашение об организации обращения с твёрдыми коммунальными отходами), может быть лишено статуса регионального оператора по обращению с твёрдыми коммунальными отходами (далее – региональный оператор), а также особенности обращения с твёрдыми коммунальными отходами на труднодоступных территориях и сроки накопления твёрдых коммунальных отходов на перегрузочных станциях (пункт 1).

Пунктом 3 Правил установлено, что место (площадка) накопления твёрдых коммунальных отходов – это место (площадка), на котором в том числе расположены контейнеры и (или) бункеры, предназначенное для складирования твёрдых коммунальных отходов для последующего их транспортирования на объекты обработки, энергетической утилизации, утилизации твёрдых коммунальных отходов путём производства из их органической части искусственных грунтов, обезвреживания и захоронения твёрдых коммунальных отходов.

Правила не устанавливают безусловной обязанности складирования твёрдых коммунальных отходов исключительно в организованном месте (площадке) накопления твёрдых коммунальных отходов.

Обращение с такими видами отходов, в том числе их накопление, транспортирование, обработка, обезвреживание, размещение и утилизация, осуществляется в соответствии с общими положениями Федерального закона «Об отходах производства и потребления» на основании договоров, заключённых с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (специализированными организациями), обладающими соответствующей разрешительной документацией на обращение с такими видами отходов за отдельную плату (пункты 18, 30, 34 Правил).

Согласно статье 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» отходами производства и потребления являются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с данным законом (абзац второй); вид отходов – это совокупность отходов, которые имеют общие признаки в соответствии с системой классификации отходов (абзац пятнадцатый); под твёрдыми коммунальными отходами понимаются 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 твёрдым 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, эпидемиологически безопасные медицинские отходы, приближённые по составу к твёрдым коммунальным отходам (абзац двадцать первый).

В соответствии со статьёй 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов (пункт 1); государственный кадастр отходов ведётся по единой для Российской Федерации системе. Порядок ведения государственного кадастра отходов определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 2).

Приказом Минприроды России от 2 апреля 2025 г. № 167 утверждён порядок ведения государственного кадастра отходов производства и потребления (далее – Порядок).

Названный порядок устанавливает процедуры сбора, обработки, систематизации и представления информации о видах отходов, их происхождении, химическом и (или) компонентном составе, агрегатном состоянии и физической форме, классе опасности, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов (пункт 1 Порядка).

Государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов и ведётся по единой для Российской Федерации системе (пункт 2 Порядка).

Федеральный классификационный каталог отходов (далее также – ФККО) включает перечень видов отходов, находящихся в обращении в Российской Федерации и систематизированных по совокупности классификационных признаков: происхождению, условиям образования (принадлежности к

определённому производству, технологии), химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме (пункт 4 Порядка).

Перечень видов отходов, находящихся в обращении на территории Российской Федерации и систематизированных по совокупности классификационных признаков (происхождению, условиям образования, принадлежности к определённому производству, технологии, химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме), определён Федеральным классификационным каталогом отходов, утверждённым приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 22 мая 2017 г. № 242.

В соответствии с ФККО в тип «Прочие отходы от уборки территории городских и сельских поселений» включены, в частности, растительные отходы при уходе за древесно-кустарниковыми посадками (код 7 31 300 02 20 5).

Следует отметить, что ФККО не предусматривает отдельного раздела, содержащего исключительно твёрдые коммунальные отходы, при этом перечень видов отходов не является исчерпывающим.

Таким образом, отходы, образовавшихся при уходе за древесно-кустарниковыми посадками, являются одним из самостоятельных видов отходов, который представляет собой совокупность отходов, имеющих общие признаки в соответствии с системой классификации отходов.

При толковании в каждом случае понятия «отходы, образовавшихся при уходе за древесно-кустарниковыми посадками» – в отсутствие легальной дефиниции такового применительно к конкретной сфере правоотношений – надлежит учитывать как отраслевую принадлежность правового института, в котором используется данный термин, так и его системную связь с иными правовыми предписаниями.

Неясности, выявляемые в процессе применения норм в конкретных правовых ситуациях в вопросах обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, устраняются в ходе толкования этих норм правоприменительными органами, в том числе судами, путём выявления содержания конкретного нормативного положения и системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений.

Установленный подпунктом «в» пункта 36 Правил запрет на складирование отходов, образовавшихся при уходе за древесно-кустарниковыми посадками, в местах (площадках) накопления твёрдых коммунальных отходов не противоречит действующему законодательству.

В целом доводы административного истца фактически сводятся к личному несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Проверяя полномочия органа (должностного лица), суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относит организацию деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твёрдых коммунальных отходов, а также утверждение порядка накопления твёрдых коммунальных отходов (в том числе их разделного накопления) (абзацы шестнадцатый и семнадцатый статьи 6).

В силу положений пункта 6 статьи 13⁴ Федерального закона «Об отходах производства и потребления» накопление твёрдых коммунальных отходов осуществляется в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации правилами обращения с твёрдыми коммунальными отходами, а также на основании порядка накопления указанных отходов, принятого органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 37 Правил порядком накопления (в том числе разделного накопления) твёрдых коммунальных отходов, утверждённым исполнительным органом субъекта Российской Федерации, могут быть установлены дополнительные запреты на складирование веществ и предметов в местах (площадках) накопления твёрдых коммунальных отходов и на перегрузочных станциях.

Какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, который устанавливал бы иной порядок складирования веществ и предметов в местах (площадках) накопления твёрдых коммунальных отходов и на перегрузочных станциях, не имеется.

Таким образом, оспариваемые положения Правил соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, являются ясными и определёнными, не влекут нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца в указанном им аспекте.

С учётом того, что подпункт «в» пункта 36, пункт 37 Правил не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, 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 Манякина Андрея Валериевича о признании недействующими подпункта «в» пункта 36, пункта 37

Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2025 г. № 293, 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

В.С. Кириллов

Е.С. Корнелюк