



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 60-КАД23-1-К9

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 июня 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу акционерного общества «ТСГ Асача» (далее – Общество) на определение Елизовского районного суда Камчатского края от 18 февраля 2022 года, апелляционное определение судьи Камчатского краевого суда от 12 мая 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 октября 2022 года по административному делу № 2а-393/2022 по административному исковому заявлению Общества к Дальневосточному межрегиональному управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее – Межрегиональное управление), старшему государственному инспектору Российской Федерации в области охраны окружающей среды по Камчатскому краю об оспаривании предписания.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Общества Жарова Е.В., Артемова Д.В. и Дрыкиной А.К., поддержавших доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

16 сентября 2021 года Межрегиональным управлением (контролирующий орган) на основании пункта 5 части 1 статьи 57 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Закон

№ 248-ФЗ) принято решение о проведении в рамках федерального государственного экологического надзора внеплановой документарной проверки Общества (контролируемое лицо), предметом которой является исполнение предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований от 21 декабря 2020 года № 3434/20-30 (срок исполнения - 10 мая 2021 года) и от 30 апреля 2021 года № 3439/21-02 (срок исполнения - 30 августа 2021 года).

По результатам этой проверки 1 октября 2021 года составлен акт и выдано предписание № 3439-21-08 об устранении выявленных нарушений обязательных требований, перечисленных в пунктах 1-3 (далее – Предписание от 1 октября 2021 года).

В частности, в пунктах 2 и 3 указано на невыполнение обязанности предоставить сведения по актуализации учётных сведений двух объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы соответственно.

Эти же нарушения содержались в ранее выданных Обществу предписаниях от 30 апреля 2021 года № 3439/21-02 (пункт 3) и от 21 декабря 2020 года № 3434/20-30 (пункт 2).

Считая пункты 2 и 3 Предписания от 1 октября 2021 года не соответствующими законодательству, ссылаясь на отсутствие со стороны юридического лица нарушений в сфере природопользования и охраны окружающей среды, Общество обратилось в суд с административным иском о признании названного решения контролирующего органа в указанной части незаконным.

Определением Елизовского районного суда Камчатского края от 18 февраля 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судьи Камчатского краевого суда от 12 мая 2022 года, административное исковое заявление Общества оставлено без рассмотрения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 октября 2022 года указанные судебные акты признаны законными.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Общество ставит вопрос об отмене принятых по делу судебных актов, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм процессуального права.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2023 года дело истребовано, определением от 5 мая 2023 года кассационная жалоба с делом 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, (далее – КАС РФ).

Такие основания установлены.

Оставляя без рассмотрения административный иск, суды исходили из того, что Обществом не соблюден обязательный досудебный порядок урегулирования спора, установленный Законом № 248-ФЗ.

Поименованный закон регулирует отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, закрепляет гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц, одной из которых является право на обжалование решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий; актов контрольных (надзорных) мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений; действий (бездействия) должностных лиц контрольного (надзорного) органа в рамках контрольных (надзорных) мероприятий (часть 1 статьи 2, часть 1 статьи 39, часть 2 статьи 40).

В соответствии с частью 1 статьи 98 Закона № 248-ФЗ он вступает в силу с 1 июля 2021 года, за исключением положений, для которых названной статьёй установлены иные сроки вступления их в силу.

Так, в части 3 статьи 98 упомянутого закона указано, что часть 2 статьи 39 данного закона, согласно которой судебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц возможно только после их досудебного обжалования, за исключением случаев обжалования гражданами, не осуществляющими предпринимательской деятельности, вступает в силу с 1 января 2023 года.

Одновременно федеральный законодатель в части 13 этой же статьи установил, что Правительство Российской Федерации определяет виды контроля, в отношении которых обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применяется с 1 июля 2021 года.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2021 года № 663 утверждён Перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб.

К таким видам контроля отнесён федеральный государственный экологический контроль (надзор), осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (пункт 22).

Установив дату вступления закона в силу, законодатель предусмотрел, что организация, проведение и оформление результатов проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не завершённых на 1 июля 2021 года, осуществляются в соответствии с положениями нормативных правовых актов, действовавших

на дату начала этих проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля (часть 8 статьи 98 Закона № 248-ФЗ).

В соответствии с частью 15 статьи 98 упомянутого закона жалобы на решения контрольных (надзорных) органов, действия (бездействие) их должностных лиц, принятые (осуществлённые) в рамках проведения проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля до дня вступления в силу данного федерального закона, а также решения названных органов, действия (бездействие) их должностных лиц, принятые (осуществлённые) в отношении проверок в случае, указанном в части 8 названной статьи, поступившие после 1 июля 2021 года, рассматриваются в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок их обжалования и действовавшими на дату начала организации и проведения таких проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

По смыслу приведённых законоположений досудебный порядок обжалования не является обязательным для решений контрольного органа, хотя и принятых после вступления в силу Закона № 284-ФЗ, но в рамках проведения проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля до 1 июля 2021 года.

Как следует из материалов дела, оспариваемое по настоящему делу решение Межрегионального управления явилось результатом проведения одного из контрольных (надзорных) мероприятий, назначенного и проведённого после 1 июля 2021 года ввиду истечения срока исполнения предписаний от 21 декабря 2020 года и 30 апреля 2021 года.

Истечение срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа об устранении выявленного нарушения обязательных требований является одним из оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий в случае не предоставления контролируемым лицом подтверждающих исполнение документов и сведений, а также если на их основании либо на основании информации, полученной в рамках наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), невозможно сделать вывод об исполнении решения (пункт 5 части 1 статьи 57, часть 1 статьи 95 Закона № 248-ФЗ).

Принимая обжалуемые судебные акты, суды ограничились установлением факта вынесения приказа о проведении внеплановой проверки 16 сентября 2021 года и предписания 1 октября 2021 года, то есть после вступления в законную силу Закона № 248-ФЗ.

Между тем не учли конкретные обстоятельства дела.

На момент обращения в суд с настоящим административным иском Елизовским районным судом Камчатского края были приняты решения от 27 мая 2021 года и 3 декабря 2021 года, которыми дана правовая оценка требованиям контрольного органа о необходимости актуализации учётных сведений двух конкретных объектов и обязательности проведения государственной экологической экспертизы, установлена обоснованность предписаний Межрегионального управления от 21 декабря 2020 года и от

30 апреля 2021 года, в удовлетворении требований Общества о признании их незаконными отказано.

Постановлением мирового судьи от 19 ноября 2021 года производство, возбуждённое административным ответчиком 14 октября 2021 года в отношении Общества по части 1 статьи 19.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) за невыполнение в установленный срок названных выше предписаний об устранении нарушений законодательства, прекращено за отсутствием состава административного правонарушения ввиду неправомерности содержащихся в них требований.

Кроме того, принятыми в порядке КоАП РФ решениями Елизовского районного суда Камчатского края от 28 июля 2021 года и от 15 декабря 2021 года отменены, как незаконные, постановления о привлечении Общества к административной ответственности от 28 мая 2021 года по статье 8.46 КоАП РФ за невыполнение обязанности по представлению сведений для актуализации учетных сведений объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и от 20 августа 2021 года по части 1 статьи 8.4 КоАП РФ за невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы соответственно; по обоим делам производство прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения (первое постановление), ввиду недоказанности обстоятельств, на основании которых Межрегиональное управление приняло второе постановление.

Приведённые судебные акты свидетельствуют о том, что вопрос о правомерности требований административного ответчика предоставить актуализированные сведения в отношении двух объектов и провести государственную экологическую экспертизу рассматривался судами неоднократно по инициативе Общества в порядке административного судопроизводства и КоАП РФ при проверке законности иных решений, принятых Межрегиональным управлением. При этом контрольный орган последовательно утверждал о правильности своей позиции.

Целью досудебного урегулирования, то есть деятельности сторон спора до обращения в суд, осуществляемой, в частности, посредством обращения к уполномоченному органу публичной власти для разрешения спора в административном порядке, является мирное разрешение спора (пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2021 года № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства»).

С учётом изложенного, исходя из фактических обстоятельств возникших между сторонами отношений, обжалуемые судебные акты, формально соответствующие процессуальному законодательству, нельзя признать законными и справедливыми, соответствующими принципам и задачам административного судопроизводства, направленным на обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных

публичных правоотношений, получением гражданами и организациями судебной защиты путём восстановления их нарушенных прав и свобод (статьи 3 и 9 КАС РФ), следовательно, подлежат отмене, дело – направлению в суд первой инстанции для рассмотрения административного иска по существу.

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

определила:

определение Елизовского районного суда Камчатского края от 18 февраля 2022 года, апелляционное определение судьи Камчатского краевого суда от 12 мая 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 октября 2022 года отменить, административное дело направить на новое рассмотрение в Елизовский районный суда Камчатского края.

Председательствующий

Судьи