



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 16-КАД23-24-К4

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

12 марта 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации города Волгограда на решение Дзержинского районного суда города Волгограда от 25 октября 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 8 февраля 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 18 мая 2023 года по административному делу № 2а-5101/2022 по административному исковому заявлению заместителя Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, интересов Российской Федерации о признании незаконным бездействия администрации города Волгограда, выразившегося в непринятии мер по ликвидации свалок, о возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя администрации города Волгограда Цыцулиной М.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения против удовлетворения кассационной жалобы прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Похлеба Т.И. и представителя ООО «Ситиматик-Волгоград» Пиляевой А.П., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

30 июня и 15 июля 2022 года Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой по обращению граждан совместно с Комитетом природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области и администрацией Дзержинского района города Волгограда проведены проверочные мероприятия, в ходе которых установлено, что на земельных участках в границах города Волгограда:

на территории Дзержинского района по улице Ногинской, дом 2, в районе пересечения с улицей Унжинской, на площади 180 кв. м очагом размещены отходы сучьев, ветвей, вершинок от лесоразработок, зелени древесной, полиэтиленовой тары незагрязненной, тары стеклянной незагрязненной, шин пневматических автомобильных отработанных;

на территории Дзержинского района по улице Южно-Украинской, дом 2, на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, площадью 2000 кв.м в точках с координатами 48.744908, 44.474512, 48.744518, 44.474619, 44.474523, 48.742641, на склоне оврага Проломный, с восточной стороны ГК «Моторостроитель» размещены отходы из жилищ несортированные, мусор от строительных и ремонтных работ объёмом 150 куб. м.

По результатам проверки Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой в адрес администрации города Волгограда 5 и 21 июля 2022 года внесены представления об устранении нарушений федерального законодательства с требованием ликвидировать свалки отходов на указанных территориях.

Представления прокурора администрацией города Волгограда рассмотрены 4 и 24 августа 2022 года, однако указанные в них нарушения природоохранного законодательства не устранены, свалки отходов не ликвидированы.

Данное обстоятельство послужило поводом для обращения заместителя Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора в суд с административным иском о признании незаконным бездействия администрации города Волгограда, выразившегося в непринятии мер по ликвидации свалок, расположенных на приведённых выше территориях, о возложении на административного ответчика обязанности принять меры по их ликвидации в течение трёх месяцев со дня вступления решения суда в законную силу.

Решением Дзержинского районного суда города Волгограда от 25 октября 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 8 февраля 2023 года, административный иск удовлетворён частично. Признано незаконным бездействие администрации города Волгограда, выразившееся в непроведении работ по ликвидации места несанкционированного размещения отходов на территории земельного участка, государственная собственность на который не

разграничена, на склоне оврага Проломный, с восточной стороны ГК «Моторостроитель», на административного ответчика возложена обязанность организовать мероприятия по ликвидации места несанкционированного размещения отходов на указанной территории в течении четырёх месяцев со дня вступления решения суда в законную силу. В удовлетворении остальной части заявленных требований отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 18 мая 2023 года судебные акты нижестоящих судов оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация города Волгограда просит принятые по административному делу судебные акты отменить, в удовлетворении административного иска отказать.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 12 января 2024 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства 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.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости её частичного удовлетворения по следующим основаниям.

Согласно пункту 2 статьи 7, статье 10, пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», пункту 24 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твёрдых коммунальных отходов относятся к вопросам местного значения городского округа.

Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны осуществлять мероприятия по охране земель, не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы (абзацы четвёртый и восьмой статьи 42).

В целях охраны земель на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложена обязанность по проведению мероприятий по защите земель, в том числе от загрязнения отходами производства и потребления (подпункт 2 пункта 2 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации).

Несанкционированными свалками отходов признаются территории, используемые, но не предназначенные для размещения на них отходов (пункт 4.13 ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введённого постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 года № 607-ст (далее – ГОСТ 30772-2001).

Согласно примечанию к пункту 7.8 ГОСТ 30772-2001 собственниками отходов являются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся, если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, производящие отходы, не установлены.

В соответствии с абзацем третьим пункта 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории такого городского округа.

Статьёй 2 Устава города-героя Волгограда, принятого постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов от 29 июня 2005 года № 20/362, установлено, что город Волгоград является муниципальным образованием – городским округом.

Разрешая заявленные требования, суды, проанализировав приведённые нормы, пришли к выводу, что обязанность по организации устранения несанкционированных свалок на земельных участках в границах города Волгограда лежит на администрации города Волгограда.

Установив факт исполнения администрацией города Волгограда требований представления Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора от 4 июля 2022 года в части ликвидации очага размещения несанкционированных отходов на пересечении улиц Ногинской и Унжинской в городе Волгограде, суды отказали в удовлетворении административного иска в данной части.

В то же время суды удовлетворили требования прокурора о возложении на администрацию города Волгограда обязанности

ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, на склоне оврага Проломный, с восточной стороны ГК «Моторостроитель», отметив, что указанное место свалки создано без разрешения федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами (не получено санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии её санитарным правилам), а также не внесено в государственный реестр объектов размещения отходов, следовательно, подлежит ликвидации.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводом судов в части возложения на администрацию города Волгограда обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, согласиться не может ввиду следующего.

Согласно статье 13 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями (пункт 1); организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твёрдых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с данным федеральным законом (пункт 2).

Пунктом 4 статьи 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами отнесены: создание и содержание мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твёрдых коммунальных отходов.

Кроме того, названный федеральный закон допускает возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами, установленных этим же федеральным законом, в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то есть путём принятия закона субъекта Российской Федерации (статья 8.1).

Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 3.2 постановления от 30 мая 2023 года № 27-П разъяснил, что система обращения с отходами в Российской Федерации построена на взаимодействии и участии в ней всех трёх уровней публичной власти. В то

же время приведённое выше правовое регулирование чётко не определяет принадлежность и объём полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов, обнаруженных, в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Соответственно, на органы местного самоуправления муниципальных образований прямо не возложена обязанность по ликвидации такого рода мест, обнаруженных на расположенных в границах этих муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П, в системе действующего регулирования отнесение к вопросам местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления городского округа обязанностей, касающихся проведения очистки территории городского округа от загрязнения отходами, без учёта характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на территории городского округа земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий, а также вне связи с обязанностями по обращению с отходами, которые возлагаются на юридических и физических лиц как на субъектов природопользования.

Органы местного самоуправления городского округа не вправе в случаях, не предусмотренных федеральными законами, участвовать в осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьёй 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а также решать вопросы, отнесённые к компетенции органов государственной власти, за счёт доходов местных бюджетов; не допускается и возложение на них обязанности по финансированию расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти или органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий.

В постановлении от 26 апреля 2016 года № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что по общему правилу принятие мер, направленных на ликвидацию несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещённых неустановленными лицами на относящихся к землям лесного фонда лесных участках, расположенных на территории муниципального района, должно обеспечиваться уполномоченными исполнительными органами государственной власти, а участие в данных отношениях органов местного самоуправления предполагает чёткое законодательное регулирование

возложенных на них полномочий, не расходящихся по своему характеру с природой местного самоуправления и соразмерно обеспечиваемых из соответствующих финансовых источников в целях покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

Приведённые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу и являются общеобязательными, подлежат учёту всеми правоприменителями, включая суды. Причём эти правовые позиции не могут быть расценены как ограниченные только вопросами несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда: в силу своего универсального характера они имеют безусловное юридическое значение и в иных случаях неправомерного размещения отходов неустановленными лицами на объектах, расположенных на территории муниципального образования (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 720-О и от 27 февраля 2018 года № 559-О).

Кроме того, в постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что впредь до внесения соответствующих изменений в правовое регулирование допускается принятие судебных решений, возлагающих на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации за счёт средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов в случае, когда орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах муниципального образования на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В таком судебном решении должно быть указано на условия финансового обеспечения в соответствии с пунктом 1 резолютивной части данного постановления, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объём софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование.

С учётом изложенного судебные акты нижестоящих судов в части возложения на администрацию города Волгограда обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, не соответствуют законодательству и вышеприведённым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Кроме того, судом первой инстанции не дана правовая оценка доводу административного ответчика о том, что с 1 января 2019 года деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, захоронению твёрдых коммунальных отходов обеспечивается на территории Волгоградской области региональным оператором – ООО «Управление отходами-Волгоград» (в настоящее время его наименование – ООО «Ситиматик-Волгоград»), с которым заключено соответствующее соглашение,

устанавливающее его обязанность в том числе организовывать ликвидацию несанкционированных мест размещения указанных отходов.

Суд апелляционной инстанции, оставляя решение суда без изменения, утверждение об отсутствии бездействия администрации города Волгограда, выразившегося в непринятии мер по ликвидации несанкционированной свалки в связи с тем, что деятельность по обращению с твёрдыми коммунальными отходами возложена на регионального оператора, посчитал несостоятельным, основанным на неверном толковании норм материального права. Однако мотивы и обоснование такого вывода в апелляционном определении не привёл.

С учётом характера допущенных судами существенных нарушений норм процессуального и материального права принятые ими судебные акты в части возложения на администрацию города Волгограда обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, подлежат отмене, а дело – направлению в данной части на новое рассмотрение в данной части в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Дзержинского районного суда города Волгограда от 25 октября 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 8 февраля 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 18 мая 2023 года в части удовлетворения требований заместителя Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора отменить и направить административное дело в этой части на новое рассмотрение в Дзержинский районный суд города Волгограда.

В остальной части эти же судебные акты оставить без изменения, кассационную жалобу администрации города Волгограда – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи