



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 32-КАД24-8-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

16 октября 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации Балаковского муниципального района Саратовской области на решение Балаковского районного суда Саратовской области от 6 июля 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Саратовского областного суда от 26 октября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 января 2024 года по административному делу № 2а-1482/2023 по административному исковому заявлению прокурора города Балаково Саратовской области, обратившегося в интересах неопределённого круга лиц к администрации Балаковского муниципального района Саратовской области, муниципальному казённому учреждению муниципального образования город Балаково «Управление дорожного хозяйства и благоустройства», публичному акционерному обществу «Россети Волга» о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер, направленных на ликвидацию несанкционированной свалки отходов производства и потребления, и о возложении обязанности ликвидировать свалку.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя администрации Балаковского муниципального района Саратовской области Булаковой И.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокуратурой города Балаково Саратовской области (далее - прокуратура) в ходе проверки выявлено на территории города Балакова, муниципального образования со статусом городского поселения, входящего в состав Балаковского муниципального района, место несанкционированного размещения отходов производства и потребления на земельном участке кадастрового квартала № 64:40:010507, государственная собственность на который не разграничена, на площади около 450 кв. м с примерными координатами 52.019316 / 47.766983 (далее - спорный земельный участок).

По результатам проверки 27 марта 2023 года прокуратурой в адрес главы Балаковского муниципального района Саратовской области внесено представление об устранении нарушений законодательства в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами, неисполнение которого послужило основанием для обращения прокурора в суд с указанным выше административным иском.

Прокурор полагал, что администрация Балаковского муниципального района Саратовской области (далее также - администрация) ненадлежащим образом принимает участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твёрдых коммунальных отходов.

Решением Балаковского районного суда Саратовской области от 6 июля 2023 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Саратовского областного суда 26 октября 2023 года, признано незаконным бездействие администрации, выразившееся в непринятии мер, направленных на ликвидацию несанкционированных свалок отходов производства и потребления. На администрацию возложена обязанность в течение 12 месяцев с даты вступления решения суда в законную силу ликвидировать несанкционированную свалку на спорном земельном участке. В удовлетворении требований к муниципальному казённому учреждению муниципального образования город Балаково «Управление дорожного хозяйства и благоустройства» (далее - МКУ МО город Балаково «Управление дорожного хозяйства и благоустройства») и публичному акционерному обществу «Россети Волга» (далее - ПАО «Россети Волга») отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 января 2024 года судебное решение и апелляционное определение оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, администрация просит отменить принятые по делу судебные акты и принять новое решение об отказе в удовлетворении требований.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 года истребовано дело, определением от 10 сентября 2024 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены 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 публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее – КАС РФ).

Такие нарушения судами допущены.

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

В силу пункта 18 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») к вопросам местного значения городского поселения относится участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твёрдых коммунальных отходов.

К вопросам местного значения муниципального района относится участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твёрдых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов (пункт 14 части 1 статьи 15 поименованного выше закона).

Законом «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения (абзац третий части 2 статьи 34).

В соответствии с частью 1 статьи 28 Устава Балаковского муниципального района Саратовской области, принятого решением Собрания Балаковского муниципального района от 29 сентября 2015 года № 938, администрация исполняет полномочия администрации

муниципального образования город Балаково, являющегося административным центром Балаковского муниципального района.

Аналогичная норма закреплена в части 6 статьи 15 Устава муниципального образования город Балаково, принятого решением Совета муниципального образования город Балаково от 12 декабря 2005 года № 14).

Земельный кодекс Российской Федерации определяет охрану земель как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса; устанавливает обязанность собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков проводить мероприятия по защите земель от загрязнения отходами производства и потребления (пункт 1, подпункт 2 пункта 2 статьи 13).

В силу предписаний названного кодекса 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).

Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения, за исключением случаев, предусмотренных пункта 2 статьи 33 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (абзац четвёртый этого пункта).

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», введенного постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 года № 607-ст).

В примечании к пункту 7.8 названного акта указано, что собственниками отходов являются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, 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.

При рассмотрении дела суд первой инстанции, учитывая, что лица, действия которых привели к образованию несанкционированной свалки, не выявлены, проанализировал приведённые нормы и сделал вывод, что на администрацию возложена обязанность по организации устранения несанкционированной свалки, расположенной на земельном участке в границах города Балаково.

Ссылаясь на отсутствие сведений о принадлежности на каком-либо праве ПАО «Межрегиональная распределительная сетевая компания Волги» (ПАО «Россети Волга») земельного участка, занятого несанкционированной свалкой твердых бытовых отходов, суд, признавая необоснованными требования к названному юридическому лицу, указал, что установление охранной зоны не порождает прав на земельный участок, а лишь устанавливает особенности его использования.

Судебная коллегия по административным делам Саратовского областного суда и кассационный суд согласились с позицией суда первой инстанции.

Между тем изложенные в обжалуемых судебных актах выводы нельзя признать правильными по следующим основаниям.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в статье 8 которого указаны полномочия органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов и городских округов в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, в статье 13 – требования к обращению с отходами на территориях муниципальных образований, которые подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями (пункт 1).

При этом законодатель в статье 8¹ названного закона предусмотрел возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами, установленных этим законом, в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то есть путём принятия закона субъекта Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении 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 правовое регулирование четко 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.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по ликвидации несанкционированных мест размещения твёрдых коммунальных отходов на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, не означает, что до установления такого рода регулирования на органы местного самоуправления возлагалась вся полнота бремени несения затрат по очистке территорий муниципальных образований от загрязнения отходами потребления (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2018 года № 559-0), что предполагает обязательность софинансирования соответствующей деятельности за счёт федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Подчеркнул, что наделение органов местного самоуправления полномочиями в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, не может рассматриваться как достаточное основание для возложения на эти органы всей полноты ответственности за ликвидацию обнаруженных на таких землях и земельных участках мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов.

В силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях от 13 октября 2015 года № 26-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П, возложение такой ответственности на органы местного самоуправления возможно только при наличии прямого указания в федеральном законодательстве на полномочия этих органов по ликвидации мест размещения отходов на таких землях и земельных участках, сопровождаемого одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или её субъектов в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий, либо при наличии закона субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов.

Кроме того, в постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой 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 приведённым толкованием Конституционным Судом Российской Федерации норм материального права, регулирующих спорные отношения, выводы судов об обязанности исключительно администрации ликвидировать несанкционированную свалку на землях, государственная собственность на которую не разграничена, не согласуются, основаны на неполно установленных обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения заявленных требований.

Как видно из материалов административного дела, в границах выявленного места размещения несанкционированной свалки частично расположен многоконтурный земельный участок с кадастровым номером 64:40:000000:16932 из земель населённых пунктов с видом разрешённого использования - для размещения воздушных линий электропередач.

Согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости от 18 ноября 2022 года указанный участок принадлежит на праве аренды ПАО «Межрегиональная распределительная сетевая компания Волги» (ПАО «Россети Волга») по договору от 10 апреля 2015 года.

Между тем суды не выясняли факт наличия или отсутствия несанкционированной свалки непосредственно на арендуемом земельном участке, обязанность по защите которого от загрязнения отходами производства и потребления лежит на арендаторе.

Судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов (пункты 2, 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении»).

По смыслу положений главы 22 КАС РФ суд вправе обязать орган, организацию, лицо, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, совершить конкретные действия только в том случае, если будет установлено, что нормативными правовыми актами, регуливающими спорные отношения, такая обязанность предусмотрена.

Однако судами требования приведённых норм права не выполнены, что привело к преждевременному выводу о признании незаконным бездействия и возложении на администрацию обязанности ликвидировать несанкционированную свалку отходов производства и потребления.

Обжалуемые судебные акты требованиям закона не соответствуют, в силу чего не могут быть признаны законными, подлежат отмене,

административное дело – направлению в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

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

определила:

решение Балаковского районного суда Саратовской области от 6 июля 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Саратовского областного суда от 26 октября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 января 2024 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в Балаковский районный суд Саратовской области.

Председательствующий

Судьи