



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 29-КАД24-11-К1

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

5 февраля 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 администрации города Никольска Никольского района Пензенской области (далее – администрация города Никольска) на решение Никольского районного суда Пензенской области от 24 ноября 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пензенского областного суда от 2 марта 2023 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 октября 2023 года по административному делу № 2а-304/2022 по административному исковому заявлению прокурора Никольского района Пензенской области (далее – прокурор Никольского района) в защиту интересов неопределённого круга лиц к администрации города Никольска о признании незаконным бездействия, возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., возражения против удовлетворения кассационной жалобы прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

28 января 2022 года прокуратурой Никольского района Пензенской области проведена проверка соблюдения законодательства об охране окружающей среды, в ходе которой установлено, что на земельном участке с кадастровым номером 58:22:0271402:17, на котором ранее располагался центральный склад мазута бывшего ФГУП «Завод «Красный гигант» (ориентир: 230 м по направлению на север от здания № 10 по улице Дзержинского города Никольска Пензенской области), размещены твёрдые коммунальные отходы (свалка), а также обнаружены разливы нефтепродуктов.

По результатам проверки 31 января 2022 года прокуратурой Никольского района в адрес главы администрации Ахматовского сельсовета внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства.

Представление прокуратуры главой Ахматовского сельсовета рассмотрено 28 февраля 2022 года, однако указанные в нём нарушения законодательства Российской Федерации не устранены.

Прокурор Никольского района обратился в суд с административным иском о признании незаконным бездействия администрации Ахматовского сельсовета, выразившегося в непринятии мер по организации сбора (в том числе раздельного сбора) и транспортирования твёрдых коммунальных отходов, в ненадлежащей организации мероприятий по охране окружающей среды, что повлекло образование свалки и накопление нефтепродуктов на указанном выше земельном участке; о возложении обязанности в течение шести месяцев со дня вступления решения суда в законную силу разработать проект рекультивации данного земельного участка, ликвидировать свалку и провести рекультивацию земельного участка в соответствии с разработанным проектом, получившим положительное заключение государственной экологической экспертизы.

21 ноября 2022 года определением суда первой инстанции произведена замена административного ответчика – администрации Ахматовского сельсовета на администрацию города Никольска Никольского района Пензенской области.

Решением Никольского районного суда Пензенской области от 24 ноября 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Пензенского областного суда от 2 марта 2023 года, требования удовлетворены. Оспариваемое бездействие администрации города Никольска признано незаконным. На административного ответчика возложена обязанность в течение двух месяцев со дня вступления решения суда в законную силу ликвидировать несанкционированное место размещения отходов (твёрдых коммунальных отходов (свалку площадью 372 кв. м); в течение девяти месяцев принять меры к ликвидации несанкционированного места размещения отходов производства (нефтепродуктов) площадью 2583 кв. м путём разработки проекта рекультивации земельного участка, ликвидации на

нём свалки и проведения его рекультивации в соответствии с разработанным проектом, получившим положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 октября 2023 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация города Никольска просит вышеуказанные судебные акты отменить, административное дело направить в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 9 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 удовлетворения по следующим основаниям.

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

Пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») установлено, что твёрдые коммунальные отходы – это 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.

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).

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 (статья 42).

В соответствии с пунктом 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 поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения.

Разрешая заявленные требования, суды, проанализировав приведённые нормы, пришли к выводу, что вопросы участия в предупреждении чрезвычайных ситуаций в границах поселения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения по охране окружающей среды в границах городского поселения, организации сбора, вывоза бытовых и промышленных отходов законодательством отнесены к ведению органов местного самоуправления в лице администрации городского поселения.

Установив в процессе выездного судебного заседания, что на спорном земельном участке находятся бытовые и производственные отходы в виде остатков нефтепродуктов, относящихся к отходам IV класса опасности, суды пришли к заключению, что имеет место нарушение законодательства в сфере охраны окружающей среды.

Муниципальное образование город Никольск Никольского района Пензенской области в лице администрации города признано судом надлежащим административным ответчиком, поскольку отходы размещены в границах названного муниципального образования на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, сторонами не представлены допустимые и относимые доказательства, позволяющие определить собственников отходов, размещённых на спорном земельном участке.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает выводы судов основанными на неправильном применении норм материального права и сделанными в нарушение норм процессуального права в результате неверного установления обстоятельств административного дела.

Согласно статье 13 Федерального закона «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 отдельно), 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 поселений 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; организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами.

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 указал, 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.

В названном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что органы местного самоуправления не могут и не должны нести всю полноту ответственности за ликвидацию мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов, собственник которых (разместившее их лицо) не установлен, если такие места обнаружены на расположенных в границах соответствующих муниципальных образований земельных участках, находящихся в государственной собственности, и при этом не установлено, что возникновение или

продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования. Кроме того, наделение органов местного самоуправления полномочиями в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и тем самым возложение на них обязанности действовать от имени «государственного» собственника не могут рассматриваться как достаточное основание для возложения на эти органы всей полноты ответственности за ликвидацию обнаруженных на таких землях и земельных участках мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов. В силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных 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 ее 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 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 находятся в границах муниципального образования на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В таком судебном решении должно быть указано 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. При этом органы местного самоуправления, полностью исполнившие за счёт бюджетов муниципальных образований после вынесения указанного постановления соответствующие судебные решения, имеют право на возмещение части расходов, фактически понесённых ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации (в равных долях) – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований землях

или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. Такое возмещение возможно, если не установлено, что возникновение или продолжение функционирования места несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

С учётом изложенного судебные акты нижестоящих судов, которыми на администрацию города Никольска возложена обязанность ликвидировать несанкционированную свалку с твёрдыми коммунальными отходами, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, не соответствуют законодательству и вышеприведённым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Кроме того, при возложении на администрацию города Никольска обязанности принять меры по ликвидации загрязнения нефтепродуктами земельного участка судами не учтено следующее.

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 «Об отходах производства и потребления», в статье 1 которого закреплено, что отходы производства и потребления (далее также – отходы) – это 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 федеральным законом.

Согласно разделу 2 Инструкции по контролю и обеспечению сохранения качества нефтепродуктов в организациях нефтепродуктообеспечения, утверждённой приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 19 июня 2003 года № 231, а также пункту 1 ГОСТ 26098-84 «Государственный стандарт Союза ССР. Нефтепродукты. Термины и определения», введённого в действие постановлением Госстандарта СССР от 24 февраля 1984 года № 591, нефтепродукт – готовый продукт, полученный при переработке нефти, газового конденсата, углеводородного и химического сырья (синтетический бензин).

К основному физико-химическому свойству нефтепродуктов относится его высокая токсичность, вызывающая негативные последствия.

В пункте 1 статьи 13<sup>4</sup> Федерального закона «Об отходах производства и потребления» закреплено, 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.

Статьёй 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и

захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации (пункт 1).

Запрещаются: сброс отходов производства и потребления на почву; размещение отходов I–IV классов опасности на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека (пункт 2).

Оценка соблюдения обязательных требований в области обращения с отходами проводится в рамках федерального государственного экологического контроля (надзора) и регионального государственного экологического контроля (надзора) в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», который Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 254-ФЗ дополнен главой XIV<sup>1</sup> (статьи 80<sup>1</sup>–80<sup>3</sup>). Положения данной главы регламентируют порядок выявления и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, принципы оценки названного ущерба, учёта объектов накопленного вреда окружающей среде, предусматривают ведение государственного реестра таких объектов, их категорирование.

Статьёй 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что объекты накопленного вреда окружающей среде – это территории, в том числе акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде.

Согласно пункту 3 статьи 80<sup>1</sup> Федерального закона «Об охране окружающей среды» (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 года № 254-ФЗ, действовавшей на момент принятия судами первой и апелляционной инстанций судебных актов) выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде вправе проводить органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления.

В связи с введением в действие главы XIV<sup>1</sup> Федерального закона «Об охране окружающей среды» постановлением правительства Пензенской области от 17 октября 2016 года № 521-пП в Положение о Министерстве лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Пензенской области, утверждённое постановлением правительства Пензенской области от 22 декабря 2011 года № 965-пП, внесены изменения, согласно которым Минсельхоз Пензенской области наделяется полномочиями по выявлению и оценке объектов накопленного вреда окружающей среде, а также по организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде (пункты 2.3.77 и 2.3.78 указанного Положения).

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 августа 2017 года № 470 «О включении объектов накопленного вреда окружающей среде в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде» в государственный реестр объектов

накопленного вреда окружающей среде включён участок захоронения непригодных к использованию пестицидов, расположенный в Нижнеломовском районе Пензенской области, что свидетельствует о реализации Минсельхозом Пензенской области (применительно к отдельным территориям субъекта Российской Федерации) своих полномочий в области выявления и ликвидации накопленного вреда.

Кроме того, на основании Федерального закона от 4 августа 2023 года № 449-ФЗ глава XIV<sup>1</sup> Федерального закона «Об охране окружающей среды» изложена в новой редакции, согласно которой выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации накопленного вреда окружающей среде применительно к территориям, расположенным в границах земельных участков, находящихся в собственности муниципальных образований, осуществляется органами местного самоуправления таких муниципальных образований, применительно к иным территориям – органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 80<sup>1</sup>, пункт 2 статьи 80<sup>3</sup>).

Таким образом, возложение на орган местного самоуправления обязанности очистить от загрязнения нефтепродуктами земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, является неправомерным.

Частью 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации установлено, что обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле.

Принимая во внимание заявленные в административном исковом заявлении требования и возражения на них, а также в целях определения надлежащего административного ответчика, оценки допущенного им бездействия и возложения обязанности устранить допущенные нарушения законодательства, судам надлежало руководствоваться в том числе главой XIV<sup>1</sup> Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Однако, указанные нормы материального права, регулирующие спорные правоотношения, не были применены судами, что повлекло ошибочные выводы при установлении и оценке обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела.

С учётом характера допущенных судами нарушений норм процессуального и материального права, принятые ими судебные акты подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение 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 Никольского районного суда Пензенской области от 24 ноября 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пензенского областного суда от 2 марта 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 октября 2023 года отменить, административное дело направить в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Председательствующий

Судьи