



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 81-КГ24-14-К8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 марта 2025 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Асташова С.В.,
судей Горшкова В.В., Петрушкина В.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по иску прокурора г. Белово, действующего в интересах неопределённого круга лиц, к администрации Беловского городского округа о понуждении к совершению действий по кассационной жалобе Министерства финансов Кузбасса на апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 16 апреля 2024 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2024 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В., выслушав представителя Министерства финансов Российской Федерации Грибенника С.Д., представителя Министерства финансов Кузбасса Румянцеву Н.С., просивших отменить судебные постановления и удовлетворить кассационную жалобу, прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцову Е.А., просившую судебные постановления оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор г. Белово, действуя в интересах неопределённого круга лиц, обратился в суд с иском к администрации Беловского городского округа о возложении обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, ссылаясь на то, что по результатам проверки соблюдения законодательства

об охране окружающей среды выявлены факты ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления Беловского городского округа обязанностей по ликвидации отходов производства и потребления, до настоящего времени меры по санитарной очистке территории не приняты.

Полагая, что ответчиком ненадлежащим образом исполняются полномочия в сфере охраны окружающей среды, прокурор просил возложить на него обязанность ликвидировать несанкционированную свалку отходов и произвести очистку земельного участка в кадастровом квартале [REDACTED] на землях Беловского городского округа.

Решением Беловского городского суда Кемеровской области от 12 декабря 2023 г. исковые требования прокурора удовлетворены: на администрацию Беловского городского округа возложена обязанность за счёт средств местного бюджета не позднее 30 июня 2024 г. осуществить ликвидацию несанкционированной свалки твёрдых бытовых отходов, расположенной в кадастровом квартале [REDACTED] на землях Беловского городского округа.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 16 апреля 2024 г., оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2024 г., решение суда первой инстанции отменено, по делу постановлено новое решение об удовлетворении исковых требований: на администрацию Беловского городского округа возложена обязанность не позднее 1 ноября 2024 г. осуществить ликвидацию несанкционированной свалки твёрдых бытовых отходов, расположенной в кадастровом квартале [REDACTED] на землях Беловского городского округа. На администрацию Беловского городского округа Кемеровской области, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство финансов Кузбасса возложена обязанность в равных долях профинансировать мероприятия по ликвидации данной несанкционированной свалки.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В. от 5 декабря 2024 г. удовлетворено заявление Министерства финансов Кузбасса о восстановлении пропущенного процессуального срока для подачи кассационной жалобы.

В кассационной жалобе поставлен вопрос об отмене апелляционного определения и определения кассационного суда общей юрисдикции.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В. от 18 февраля 2025 г. кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, возражения на кассационную жалобу, Судебная коллегия находит, что имеются основания для отмены состоявшихся по делу

апелляционного определения и постановления суда кассационной инстанции в части разрешения вопроса о возложении обязанности осуществить финансирование мероприятий по ликвидации несанкционированной свалки.

В соответствии со ст. 390¹⁴ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения допущены при рассмотрении настоящего дела.

Судом установлено, что по результатам проверки соблюдения законодательства об охране окружающей среды выявлены факты ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления Беловского городского округа обязанностей по ликвидации отходов производства и потребления, а именно на землях Беловского городского округа в кадастровом квартале ██████████ располагается несанкционированная свалка бытовых и строительных отходов.

23 сентября 2022 г. прокурором в адрес главы администрации Беловского городского округа направлено представление.

Ответом администрации Беловского городского округа от 19 октября 2022 г. сообщено, что при формировании перспективного плана на 2023–2024 гг. и выделении финансирования будет рассмотрен вопрос о включении в этот план работ по вывозу отходов производства и потребления с указанного земельного участка.

По результатам повторной проверки, проведённой прокуратурой в августе 2023 г., установлено, что несанкционированная свалка бытовых и строительных отходов, расположенная на земельном участке в кадастровом квартале ██████████ на землях Беловского городского округа, не ликвидирована, очистка земельного участка не произведена.

Разрешая спор по существу, суд первой инстанции исходил из того, что у ответчика имеются обязанности по ликвидации несанкционированной свалки отходов производства и потребления, которые им не исполнены, в связи с чем пришёл к выводу о возложении на орган местного самоуправления обязанности ликвидировать за счёт муниципального бюджета несанкционированную свалку бытовых и строительных отходов, расположенную на землях Беловского городского округа.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 26 марта 2024 г. суд апелляционной инстанции перешёл к рассмотрению дела по правилам производства в суде первой инстанции, к участию в деле в качестве соответчиков привлёк Министерство финансов Российской Федерации и Министерство финансов Кузбасса.

Установив, что несанкционированная свалка бытовых и строительных отходов находится в границах Беловского городского округа на земельном участке, собственность на который не разграничена, суд апелляционной инстанции с учётом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П, пришёл к выводу о возложении обязанности по ликвидации несанкционированной свалки на орган местного самоуправления, обязав софинансировать в равных долях мероприятия по ликвидации указанной свалки как администрацию Беловского городского округа, так и Министерство финансов Российской Федерации и министерство финансов Кузбасса.

Кассационный суд общей юрисдикции согласился с выводами суда апелляционной инстанции.

Администрация Беловского городского округа представила сведения о том, что решение суда в части ликвидации свалки исполнено.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что апелляционное определение и определение суда кассационной инстанции в части разрешения вопроса о возложении обязанности осуществить финансирование мероприятий по ликвидации несанкционированной свалки приняты с нарушением закона, и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

Несанкционированными свалками отходов признаются территории, используемые, но не предназначенные для размещения на них отходов (п. 4.13 ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введённого постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 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 (ст. 42).

В ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен принцип самостоятельности бюджетов, которым предусмотрено право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов.

Под межбюджетными трансфертами понимаются средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации, субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов (ст. 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Из анализа приведённых норм права следует, что межбюджетные трансферты предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведённых главному распорядителю бюджетных средств в установленном законом порядке.

Согласно ч. 3 ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации интересы соответствующего публично-правового образования в суде представляет орган, осуществляющий в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации полномочия главного распорядителя средств соответствующего бюджета.

Под главным распорядителем бюджетных средств (главным распорядителем средств соответствующего бюджета) понимается, в частности, орган государственной власти (государственный орган), имеющий право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено данным кодексом.

Получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) является в том числе находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казённое учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счёт средств соответствующего бюджета, если иное не установлено этим кодексом (абзацы тридцать шестой и тридцать восьмой ст. 6 названного кодекса).

Получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся (ст. 38¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В законе (решении) о бюджете могут устанавливаться условия предоставления средств из бюджета, в соответствии с которыми предоставление таких средств осуществляется в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Порядок доведения указанных бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей бюджетных средств устанавливается финансовым органом.

До утверждения указанного в абзаце первом п. 1 ст. 74 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядка доведение соответствующих бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей (распорядителей) или получателей бюджетных средств не допускается (абзац третий п. 1).

Органы исполнительной власти (органы местной администрации), являющиеся главными распорядителями (распорядителями) и (или) получателями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета, осуществляют соответствующие бюджетные полномочия, установленные данным кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами (п. 4 ст. 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утверждёнными бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, осуществление планирования расходов бюджета, составление обоснования бюджетных ассигнований, распределение этих денежных средств, их лимитов по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, исполнение соответствующей части бюджета, а также определение порядка утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казёнными учреждениями, отнесены к полномочиям главного распорядителя бюджетных средств (ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, только главный распорядитель бюджетных средств имеет право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, приведённой в приложении № 12 к Федеральному закону от 27 ноября 2023 года № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов», главным распорядителем бюджетных средств, выделенных на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

Таким образом, в данном случае главным распорядителем бюджетных средств, выделяемых из федерального бюджета на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов, является Минприроды России, а главным распорядителем бюджетных средств, направляемых на предоставление соответствующих субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации, – Министерство природных ресурсов и экологии Кузбасса.

Данные положения законодательства не были учтены судом апелляционной инстанции, возложившим обязанности по финансированию мероприятий по ликвидации несанкционированной свалки, в частности, на Министерство финансов Кузбасса, в том числе без указания на то, что это финансирование должно осуществляться за счёт бюджета субъекта Российской Федерации, а не за счёт средств, выделенных Министерству финансов Кузбасса на обеспечение его деятельности.

Кроме того, Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П указано, что до внесения 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 либо предусматривающих взыскание с муниципального образования расходов, понесённых региональным оператором в связи с ликвидацией таких мест 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 земельных участках, находящихся в государственной собственности, или 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 п. 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. При этом органы местного самоуправления, полностью исполнившие за счёт бюджетов муниципальных образований после вынесения постановления соответствующие судебные решения, имеют право на возмещение части расходов, фактически понесённых ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов (в том числе расходов на оплату соответствующих услуг регионального оператора на основании заключённого с ним договора) 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.

Исходя из приведённой выше позиции Конституционного Суда Российской Федерации, учитывая конституционную обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, возможно вмешательство судов в деятельность главного распорядителя бюджетных средств путём возложения на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанности по ликвидации за счёт средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов.

Привлекать для софинансирования данных мероприятий средства федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации возможно только в случаях необходимости справедливого гарантированного софинансирования.

Для этого судам надлежит исследовать и установить такие обстоятельства, как выделялось ли ранее муниципальному органу главным распорядителем бюджетных средств финансирование на организацию мероприятий по ликвидации мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов или заключения соответствующих договоров с региональным оператором, было ли возникновение или продолжение функционирования места несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования, что в случае установления такого обстоятельства лишает муниципальный орган права на возмещение за счёт средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации части расходов, фактически понесённых ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов.

Судами факт достаточности доведённых финансовым органом до главного распорядителя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств не устанавливался.

Одновременно с этим установление факта заключения соглашений о предоставлении субсидий из федерального и регионального бюджетов соответственно, равно как и зачисления в соответствующий бюджет бюджетной системы денежных средств, является юридически значимым обстоятельством для правильного разрешения настоящего дела, которое судами не исследовалось.

Кроме этого судам необходимо было проверить, предусмотрено ли бюджетом муниципального образования финансирование расходов, связанных с ликвидацией несанкционированных свалок, возможно ли пополнение данного бюджета за счёт доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков.

Судом апелляционной инстанции изложенное выше во внимание не принято.

При этом выводы судов о том, что земельный участок, на котором расположена несанкционированная свалка, относится к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена, материалами дела не подтверждены.

Если земельный участок к такой категории земель не относится, отсутствуют и основания для софинансирования мероприятий по ликвидации свалки за счёт средств как федерального бюджета, так и бюджета субъекта Российской Федерации.

Вопреки требованиям ст. 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не получили оценки суда апелляционной инстанции доводы Министерства финансов Кузбасса о том, что имело место длительное ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления своих обязанностей, в результате чего образовалась несанкционированная свалка.

В настоящем случае судом апелляционной инстанции при постановлении решения о возложении на администрацию Беловского городского округа Кемеровской области, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство финансов Кузбасса обязанности в равных долях профинансировать мероприятия по ликвидации несанкционированной свалки не были соблюдены требования о законности и обоснованности судебного акта, а потому допущенные нарушения, не исправленные кассационным судом общей юрисдикции, являются существенными и непреодолимыми, в связи с чем могут быть исправлены только посредством отмены судебных постановлений в указанной части.

С учётом изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что принятые по делу апелляционное определение и определение кассационного суда общей юрисдикции в части разрешения вопроса о возложении обязанности осуществить финансирование мероприятий по ликвидации несанкционированной свалки нельзя признать законными, они в этой части подлежат отмене, а дело в указанной части – направлению на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

При новом рассмотрении дела суду апелляционной инстанции следует учесть и доводы администрации Беловского городского округа Кемеровской области о том, что решение суда исполнено данным ответчиком за счёт собственных средств.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 390¹⁴–390¹⁶ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 16 апреля 2024 г. в части возложения на администрацию Беловского городского округа Кемеровской области, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство финансов Кузбасса обязанности профинансировать в равных долях мероприятия по ликвидации несанкционированной свалки и определение судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2024 г., которым апелляционное определение в данной части оставлено без изменения, отменить, дело в указанной части направить на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Председательствующий

Судьи