



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 51-КАД24-7-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

28 мая 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Нефедова О.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи кассационные жалобы Министерства финансов Российской Федерации и Министерства финансов Алтайского края на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Алтайского краевого суда от 19 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 октября 2024 года по административному делу № 2а-315/2023 по административному исковому заявлению прокурора Угловского района Алтайского края, действующего в защиту неопределенного круга лиц, к администрации Угловского района Алтайского края (далее – администрация Угловского района, администрация), Министерству финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России), Министерству финансов Алтайского края (далее также – Минфин Алтайского края), Правительству Алтайского края о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер по устранению несанкционированной свалки твердых коммунальных отходов,

расположенной на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, возложении обязанности ликвидировать несанкционированную свалку.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Переверзевой И.Н., объяснения представителей Минфина России Яниной Н.Г., Горкуновой И.А., Минфина Алтайского края – Мартыненко Д.С., Карионова Е.А., Министерства природных ресурсов и экологии Алтайского края – Рыбина А.А., Правительства Алтайского края – Бован О.Л., мнение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., возражавшей против отмены обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокуратурой Угловского района Алтайского края на основании обращения депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания проведена проверка соблюдения законодательства об охране окружающей среды, отходах производства и потребления, по результатам которой установлено, что в пределах границ муниципального образования Угловский сельсовет Угловского района Алтайского края (далее – муниципальное образование Угловский сельсовет) на земельном участке без кадастрового номера, расположенном в 55 метрах на запад от ориентира – земельного участка с кадастровым номером 22:53:010401:5, находится несанкционированная свалка твердых коммунальных и бытовых отходов общей площадью 5 000 кв. м (далее – свалка ТКО).

9 января 2023 года прокурором Угловского района Алтайского края в адрес главы Угловского района внесено представление об устранении нарушений законодательства об обращении с отходами.

25 октября 2023 года прокурором Угловского района Алтайского края на основании обращения местного жителя муниципального образования Угловский сельсовет проведена повторная проверка на предмет размещения свалки ТКО на указанном выше земельном участке, по результатам которой зафиксировано увеличение площади свалки ТКО до 77 000 кв. м.

Полагая, что размещение свалки ТКО находится в прямой зависимости от ненадлежащего исполнения администрацией Угловского района возложенных на нее полномочий в сфере обращения с отходами, прокурор Угловского района Алтайского края обратился в суд с административным иском о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер по устранению несанкционированной свалки, о возложении обязанности ликвидировать несанкционированную свалку путем сбора отходов и вывоза их на полигон.

Решением Угловского районного суда Алтайского края от 28 декабря 2023 года административные требования прокурора Угловского района

Алтайского края удовлетворены. Признано незаконным бездействие администрации Угловского района, выразившееся в непринятии мер по ликвидации свалки ТКО. На администрацию Угловского района возложена обязанность ликвидировать свалку ТКО путем организации сбора и вывоза мусора в течение двенадцати месяцев со дня вступления решения суда в законную силу. В удовлетворении административного иска к Минфину России, Правительству Алтайского края и Минфину Алтайского края отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Алтайского краевого суда от 19 июня 2024 года решение суда изменено путем возложения обязанности профинансировать мероприятия по ликвидации свалки ТКО на администрацию Угловского района, Минфин России и Минфин Алтайского края в равных долях. В остальной части судебный акт суда первой инстанции оставлен без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 октября 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационных жалобах, поступивших в Верховный Суд Российской Федерации, Минфин России и Минфин Алтайского края просят принятые по делу судебные акты изменить путем исключения из резолютивной части указания на обязанность данных органов принять участие в софинансировании мероприятий по ликвидации несанкционированной свалки.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением 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 кассационных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что судами при рассмотрении данного административного дела допущены такого рода нарушения.

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 ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

В силу абзаца двадцать первого пункта 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») твердые 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 твердым 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).

Статьей 42 Земельного кодекса 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.

Удовлетворяя требования прокурора, суд, указав на ненадлежащее исполнение администрацией Угловского района обязанностей по содержанию земель села Угловское, на которых в результате жизнедеятельности населения возникла и продолжает функционировать свалка ТКО, а также на то, что администрация не обращалась к региональному оператору по обращению с твердыми коммунальными отходами в целях принятия мер по ликвидации свалки ТКО, возложил на нее обязанность ликвидировать несанкционированную свалку.

При этом в удовлетворении требований к Минфину России, Минфину Алтайского края и Правительству Алтайского края отказано, поскольку они признаны судом ненадлежащими ответчиками.

Суд апелляционной инстанции, полагая, что возникновение и продолжение функционирования свалки ТКО не вызвано умышленными неправомерными действиями администрации Угловского района, изменил судебное решение в части вопроса финансового обеспечения, возложив обязанность профинансировать мероприятия по ликвидации свалки на

администрацию Угловского района, Минфин Алтайского края и Минфин России в равных долях.

Суд кассационной инстанции судебные акты нижестоящих судов признал законными.

Однако с выводами судебных инстанций согласиться нельзя, поскольку они основаны на неверном применении норм материального права, в частности бюджетного законодательства.

Статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) 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 (статья 6 БК РФ).

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 (статья 129 БК РФ).

Согласно статье 158 БК РФ главный распорядитель бюджетных средств обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств (пункт 1), ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований (пункт 3).

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

Согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, приведенной в приложении № 12 к Федеральному закону от 15 декабря 2022 года № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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 (далее также – Минприроды России).

Таким образом, главным распорядителем бюджетных средств, выделенных из федерального бюджета на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов, является Минприроды России, а главным распорядителем бюджетных средств, направляемых на предоставление соответствующих субсидий из краевого бюджета, – Министерство природных ресурсов и экологии Алтайского края (далее – Минприроды Алтайского края), в связи с чем судам следовало рассмотреть вопрос о возможности привлечения указанных органов к участию в деле в качестве административных ответчиков, а не заинтересованных лиц.

Вместе с тем согласно абзацу восемнадцатому статьи 165 БК РФ утверждение (изменение), доведение (отзыв) лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета отнесены к бюджетным полномочиям Минфина России.

С учетом изложенного, а также того факта, что в правоприменительной практике имеются случаи, когда исчерпание в конкретном финансовом году доведенных лимитов бюджетных обязательств служит основанием для принятия уполномоченным государственным органом решения об отказе в предоставлении денежных средств в форме межбюджетных трансфертов, например, субсидий (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 года № 32-П), привлечение в качестве административных ответчиков Минфина России и Минфина Алтайского края как финансовых органов не лишено правовых оснований в случае, если достаточность лимитов бюджетных обязательств не гарантирована.

Однако, как следует из материалов дела, судами факт достаточности доведенных финансовым органом до главного распорядителя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств не устанавливался.

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 179 БК РФ государственными программами Российской Федерации (государственными программами субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Российской Федерации (государственным программам субъекта Российской Федерации). Порядки предоставления и распределения указанных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде для достижения целей, показателей и результатов федерального проекта «Чистая страна», входящего в состав национального проекта «Экология»

(действовавшего до декабря 2024 года), приведены в приложении № 6 к государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326 (далее – Правила).

В соответствии с пунктом 6 Правил субсидия предоставляется на основании соглашения, заключаемого между высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации и Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в соответствии с типовой формой соглашения, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации.

Аналогичным образом в силу абзаца третьего пункта 3 статьи 139 БК РФ условием предоставления субсидии бюджету муниципального образования является заключение соглашения о предоставлении из бюджета субъекта Российской Федерации субсидии бюджету муниципального образования, предусматривающего обязательства муниципального образования по исполнению расходных обязательств, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, и ответственность за неисполнение предусмотренных указанным соглашением обязательств.

Постановлением Правительства Алтайского края от 28 декабря 2023 года № 538 утверждена государственная программа Алтайского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов, развитие лесного хозяйства Алтайского края», в приложении № 1 к которой приведены Правила предоставления субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при реализации региональных проектов по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде для достижения целей, показателей и результатов регионального проекта «Чистая страна» в рамках федерального проекта «Чистая страна», входящего в состав национального проекта «Экология» (далее – Правила предоставления субсидий из краевого бюджета).

Правилами предоставления субсидий из краевого бюджета определено, что финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется за счет средств краевого бюджета, в том числе за счет субсидий, поступающих в краевой бюджет из федерального бюджета на указанные цели (пункт 1.4); главным распорядителем бюджетных средств, направляемых на предоставление субсидий, является Минприроды Алтайского края (пункт 1.5).

Следовательно, установление факта заключения соглашений о предоставлении субсидий из федерального и регионального бюджетов, равно как и зачисления в соответствующий бюджет бюджетной системы денежных средств, является юридически значимым обстоятельством для правильного разрешения настоящего дела.

Данные обстоятельства судами не исследовались, а вывод суда кассационной инстанции о невозможности возложения обязанности по софинансированию ликвидации свалки ТКО на ответственного исполнителя государственной программы основан исключительно на отраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 года № 27-П позиции о том, что федеральные программы рассчитаны главным образом на ликвидацию крупных свалок.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации в пунктах 3.2, 5 и 8 названного постановления указал, что система обращения с отходами в Российской Федерации построена на взаимодействии и участии в ней всех трех уровней публичной власти.

В то же время Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых 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 твердых 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.

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 данной 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 счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых 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, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование.

При этом органы местного самоуправления, полностью исполнившие за счет бюджетов муниципальных образований после вынесения указанного постановления соответствующие судебные решения, имеют право на возмещение части расходов, фактически понесенных ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых 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 твердых коммунальных отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

При рассмотрении дела административные ответчики обращали внимание на то, что несанкционированная свалка ТКО образовалась в результате деятельности населения села Угловское Угловского района Алтайского края в связи с ненадлежащим исполнением органом местного

самоуправления полномочий, предусмотренных пунктом 4 статьи 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», и отсутствием с его стороны действий, направленных на предотвращение образования свалок.

Между тем, разрешая спор, суды не выяснили, по чьей вине образовалась свалка ТКО, осуществляла ли администрация Угловского района полномочия, предусмотренные пунктом 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с Положением о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования Угловский район Алтайского края, утвержденным решением Угловского районного Совета депутатов от 4 октября 2016 года № 46, были ли созданы ею места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов в достаточном для населения количестве, а также какие действия ею предпринимались для минимизации возникновения мест несанкционированного размещения отходов.

Кроме того, в ходе рассмотрения заявленных требований, администрация Угловского района ссылалась на ненадлежащее исполнение оператором по обращению с отходами производства и потребления ООО «ВторГеоРесурс» своих обязательств, что привело к образованию свалки ТКО. При этом в подтверждение позиции администрации Угловского района в материалы дела представлена переписка с ООО «ВторГеоРесурс», в которой оператор по обращению с отходами обязуется вывезти с площадки временного хранения, расположенной на территории села Угловское твердые коммунальные отходы в объеме 15 500 куб.м до 15 апреля 2023 года.

Однако суды указанные обстоятельства не проверили и оценку приведенным доводам не дали, ООО «ВторГеоРесурс» к участию в деле не привлекли.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» разъяснил, что 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.

Допущенные судами существенные нарушения норм материального и процессуального права повлияли на исход административного дела, что привело к вынесению незаконных судебных актов.

Принимая во внимание изложенное Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает необходимым отменить решение суда, апелляционное и кассационное определения и направить административное дело в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть приведенное выше и разрешить заявленные требования в соответствии с нормами закона и установленными по делу обстоятельствами.

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

определила:

решение Угловского районного суда Алтайского края от 28 декабря 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Алтайского краевого суда от 19 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 октября 2024 года отменить и направить дело на новое рассмотрение в Угловский районный суд Алтайского края.

Председательствующий

Судьи