



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 47-КАД25-3-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

18 июня 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Кузьмичева С.И.,
судей Переверзевой И.Н. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации Гайского муниципального округа Оренбургской области (далее также – администрация округа) на решение Гайского городского суда Оренбургской области от 4 декабря 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Оренбургского областного суда от 19 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2024 года по административному делу № 2а-977/2023 по административному исковому заявлению Гайского межрайонного прокурора в защиту неопределенного круга лиц к администрации округа, муниципальному казенному учреждению «Управление сельскими территориями Гайского городского округа» (далее – Управление сельскими территориями), отделу жилищно-коммунального хозяйства и капитального строительства администрации округа, обществу с ограниченной ответственностью «Табынское» (далее – ООО «Табынское»), Министерству природных ресурсов, экологии и имущественных отношений

Оренбургской области (далее – Минприроды Оренбургской области) о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер к устранению расположенных на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов, возложении обязанности ликвидировать несанкционированные свалки, принять участие в софинансировании.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Переверзевой И.Н., объяснения представителя администрации Гайского муниципального округа Оренбургской области Кудабоевой Р.Х., мнение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей обжалуемые судебные акты не подлежащими отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

27 апреля 2023 года Гайской межрайонной прокуратурой Оренбургской области проведена проверка соблюдения Управлением сельскими территориями законодательства о пожарной безопасности, по результатам которой установлено, что на земельных участках, расположенных вблизи с. Камейкино и п. Репино Гайского городского округа находятся несанкционированные свалки твердых коммунальных отходов площадью 1000 кв. м и 700 кв. м соответственно (далее также – свалки ТКО).

Полагая, что размещение свалок ТКО находится в прямой зависимости от ненадлежащего исполнения администрацией округа возложенных на нее полномочий в сфере обращения с отходами, Гайский межрайонный прокурор обратился в суд с административным иском о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер к устранению несанкционированных свалок, об обязанности их ликвидировать.

Решением Гайского городского суда Оренбургской области от 4 декабря 2023 года административные требования прокурора удовлетворены частично. На администрацию округа возложена обязанность ликвидировать свалки ТКО в срок до 31 декабря 2025 года, а на Минприроды Оренбургской области возложена обязанность принять участие в софинансировании указанных мероприятий в размере 98 % общего объема понесенных расходов. В удовлетворении остальной части требований отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Оренбургского областного суда от 19 июня 2024 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2024 года, решение суда отменено в части возложения на Минприроды Оренбургской области обязанности по софинансированию мероприятий по ликвидации свалок ТКО.

В указанной части принято новое решение об отказе в удовлетворении требований. Также изменен предельный срок исполнения решения суда с 31 декабря 2025 года на 31 декабря 2026 года.

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

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением судьи 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, возражения Минприроды Оренбургской области, 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. 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 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).

Разрешая административное дело и возлагая обязанность ликвидировать свалки ТКО на администрацию округа, суд исходил из того, что они возникли в 2014 году в результате жизнедеятельности населения и преимущественно располагались на землях, государственная собственность на которые не разграничена. Отклоняя довод администрации округа о том, что свалки ТКО частично располагаются на земельном участке, предоставленном в аренду ООО «Табынское» в ноябре 2015 года, суды исходили из того, что на момент заключения данной сделки свалки ТКО уже существовали и ООО «Табынское» собственником образовавшихся отходов не являлось. Указав на отсутствие вины администрации округа в возникновении и продолжении функционирования свалок ТКО, суд обязал Минприроды Оренбургской области профинансировать мероприятия по их ликвидации в размере 98 % от общего объема расходов.

Суд апелляционной инстанции с выводами суда по существу согласился, отменив судебное решение в части вопроса финансового обеспечения, указав что администрация округа в установленном порядке в Минприроды Оренбургской области с заявкой об участии в конкурсном отборе для предоставления субсидии не обращалась, в связи с чем отсутствуют основания для признания бездействия данного ведомства незаконным и, как следствие, возложения на него обязанности по софинансированию мероприятий по ликвидации свалок ТКО.

Суд кассационной инстанции судебные акты нижестоящих судов оставил без изменения.

Однако с такими выводами судебных инстанций согласиться нельзя, поскольку при рассмотрении настоящего административного дела судами нарушены нормы материального права и не установлены юридически значимые для разрешения данного спора обстоятельства.

В соответствии с пунктом 6 статьи 215¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) исполнение судебных актов (за исключением судебных актов, вынесенных в целях компенсации вреда, причиненного лицам), требующих выделения бюджетных ассигнований в текущем финансовом году, осуществляется в пределах ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете по статьям расходов, соответствующим целям, определенным судебным актом.

Согласно пункту 4 статьи 21 БК РФ перечень разделов, подразделов, целевых статей (государственных (муниципальных) программ и непрограммных направлений деятельности), групп (групп и подгрупп) видов расходов бюджета утверждается в составе ведомственной структуры расходов бюджета законом (решением) о бюджете либо в установленных данным кодексом случаях сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Ведомственная структура расходов бюджета – распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов (абзац сорок девятый статьи 6 БК РФ).

Под главным распорядителем бюджетных средств (главным распорядителем средств соответствующего бюджета) понимается, в частности, орган государственной власти (государственный орган), указанный в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющий право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено данным кодексом (абзац сорок третий статьи 6 БК РФ).

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 ассигнований, выделенных на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде в рамках федерального проекта «Чистая страна» национального проекта «Экология», а также на реализацию государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды», является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России).

Как следует из пунктов 1–3 статьи 27¹ Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), национальные проекты и период их реализации определяются Президентом Российской Федерации, разрабатываются федеральными органами исполнительной власти (иными государственными органами, организациями) для достижения национальных целей развития Российской Федерации и их целевых показателей, определенных Президентом Российской Федерации, а также иных общественно значимых результатов, задач и их показателей по решениям Президента Российской Федерации, уполномоченного Президентом Российской Федерации координационного органа. Национальные проекты включают в себя федеральные проекты, обеспечивающие достижение целей, показателей, общественно значимых результатов и решение иных задач национальных проектов и являющиеся структурными элементами государственных программ Российской Федерации.

Государственные программы Российской Федерации разрабатываются федеральными органами исполнительной власти (иными государственными органами, организациями) для достижения национальных целей развития Российской Федерации, приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации. Государственные программы Российской Федерации разрабатываются на период, определяемый Правительством Российской Федерации. Перечень государственных программ Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации (пункты 1–4 статьи 28 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Паспортом федерального проекта «Чистая страна» установлен срок окончания его реализации – 31 декабря 2024 года. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» срок реализации государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» установлен с 2012 по 2030 год. Ответственным исполнителем указанной государственной программы Российской Федерации является Минприроды России.

Постановлением Правительства Оренбургской области от 25 декабря 2018 года № 892-пп утверждена государственная программа Оренбургской области «Охрана окружающей среды Оренбургской области», в приложении № 4 к которой приведены Правила предоставления и распределения субсидии бюджетам муниципальных образований на софинансирование расходов по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде (далее – Правила).

Как следует из пункта 1 Правил, субсидия предоставляется бюджетам муниципальных образований из областного бюджета, при этом источником финансового обеспечения данной субсидии являются в том числе средства федерального бюджета. Главным распорядителем средств областного бюджета, до которого как до получателя бюджетных средств в соответствии с бюджетным законодательством доведены в установленном порядке бюджетные ассигнования (лимиты бюджетных обязательств) на предоставление субсидии на текущий финансовый год и на плановый период, является Минприроды Оренбургской области (пункт 2 Правил).

Таким образом, главным распорядителем бюджетных ассигнований, выделенных из федерального бюджета на реализацию государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды», является Минприроды России, а получателем соответствующих доведенных

бюджетных средств – Минприроды Оренбургской области, следовательно, у судов отсутствовали основания для отказа в удовлетворении административного иска, предъявленного к Минприроды Оренбургской области, а также имелись основания для привлечения к участию в деле в качестве соответчика Минприроды России.

Вместе с тем, как следует из статьи 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).

Аналогичным образом в силу пункта 4 Правил отбор муниципальных образований для предоставления субсидии осуществляется Минприроды Оренбургской области ежегодно по результатам конкурса в пределах объема бюджетных ассигнований, определенного Минприроды Оренбургской области на цели предоставления субсидии на очередной финансовый год и плановый период исходя из предельного объема бюджетных ассигнований, доведенного министерством финансов Оренбургской области (далее также – Минфин Оренбургской области) (пункт 4 Правил).

Согласно абзацу восемнадцатому статьи 165 БК РФ утверждение (изменение), доведение (отзыв) лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета отнесены к бюджетным полномочиям Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России).

На основании пункта 1.2 Положения о министерстве финансов Оренбургской области, утвержденного указом Губернатора Оренбургской области от 11 августа 2014 года № 506-ук, Минфин Оренбургской области составляет сводную бюджетную роспись областного бюджета, доводит до главных распорядителей средств областного бюджета ее показатели.

С учетом приведенных норм судам в целях разрешения вопроса о финансовом обеспечении мероприятий по ликвидации свалок ТКО следовало проверить достаточность доведенных финансовыми органами лимитов бюджетных обязательств до главного распорядителя и получателя бюджетных средств, привлечь к участию в деле финансовые органы в лице Минфина России и Минфина Оренбургской области.

Конституционный Суд Российской Федерации в пунктах 3.2, 5 и 8 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 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 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 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.

Судебными инстанциями не дана оценка доводам административного ответчика о том, что свалки ТКО частично располагаются на земельном участке сельскохозяйственного назначения, предоставленном в аренду ООО «Табынское», которое обязано было использовать его в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, немедленно извещать администрацию округа о событиях, нанесших или грозящих нанести вред данному земельному участку или близлежащим участкам, а также не допускать действий, приводящих к ухудшению экологической обстановки на указанных территориях (пункты 5.4.1, 5.4.5 и 5.4.6 договора аренды от 9 ноября 2015 года № 55/15).

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

Между тем суды не выяснили, по чьей вине образовались свалки ТКО, исполнялись ли ООО «Табынское» обязанности по охране предоставленного ему на праве аренды земельного участка, уведомляло ли общество орган местного самоуправления об имеющихся на арендованных землях несанкционированных свалках.

Равным образом не исследован вопрос о том, осуществляла ли администрация округа предусмотренные частью 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации полномочия в соответствии с Положением о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования Гайский городской округ Оренбургской области, утвержденным решением Совета депутатов Гайского городского округа от 1 октября 2021 года № 84, были ли созданы ею места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов в достаточном для населения количестве, а также какие действия ею предпринимались для минимизации риска возникновения мест несанкционированного размещения отходов.

Кроме того, как следует из пункта 29 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2024 года № 41 «О подготовке административного дела к судебному разбирательству в суде первой инстанции», суд опрашивает административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений для уточнения предмета доказывания и определения круга доказательств, которые необходимо истребовать судье или представить сторонам. В целях эффективной защиты своих интересов административный ответчик вправе поставить вопрос об уточнении требований административного истца и фактических оснований этих требований (пункт 1 части 2 статьи 135 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Вместе с тем, располагая информацией о том, что общая площадь свалок ТКО в границах округа составляет 55 000 кв. м, суды не предложили прокурору уточнить административные требования и рассмотрели иск только в части свалок ТКО площадью 1 000 кв. м и 700 кв. м, расположенных вблизи с. Камейкино и п. Репино Гайского муниципального округа.

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.

Однако обжалуемые судебные акты не соответствуют законодательству, вышеприведенным позициям Конституционного Суда

Российской Федерации и постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Допущенные судами существенные нарушения норм материального и процессуального права повлияли на исход административного дела, что привело к вынесению незаконных судебных актов, которые подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное 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 Гайского городского суда Оренбургской области от 4 декабря 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Оренбургского областного суда от 19 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2024 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи