



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-КАД25-4-К8

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

18 июня 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Кузьмичева С.И.,

судей Николаевой О.В. и Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России) на решение Центрального районного суда г. Омска от 15 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 25 апреля 2024 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 октября 2024 года по административному делу № 2а-192/2024 по административному исковому заявлению Министерства природных ресурсов и экологии Омской области (далее также – Минприроды Омской области) к администрации г. Омска, Минфину России, Министерству финансов Омской области (далее – Минфин Омской области) о возложении обязанности провести мероприятия по защите земель и устранению загрязнения земельного участка, государственная собственность на который не разграничена.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Переверзевой И.Н., мнение представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) Новожиловой О.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

11 июля 2023 года на основании обращения жителя г. Омска Минприроды Омской области проведено выездное обследование земель, расположенных в 650 метрах на юго-запад от виадука вблизи юго-западной границы садоводческого некоммерческого товарищества «Нефтехимик», в ходе которого выявлено несанкционированное место размещения строительных отходов (песок, щебень, строительный мусор от демонтажа объектов благоустройства) на земельном участке площадью 606 кв. м, государственная собственность на который не разграничена (далее – свалка).

Результаты выездного обследования, оформленные актом № 066 от 11 июля 2023 года с приложением схемы расположения земельного участка, а также фотоматериалов, направлены в адрес администрации г. Омска с предложением о ликвидации свалки в добровольном порядке, принятии мер по недопущению дальнейшего образования мест несанкционированного размещения отходов. В сопроводительном письме Минприроды Омской области также предложило администрации г. Омска рассмотреть возможность ограничения доступа на земельный участок (л.д. 11-21, т. 1).

В связи с неустранением загрязнения земельного участка строительными отходами Минприроды Омской области 10 октября 2023 года обратилось в суд к администрации г. Омска в порядке гражданского судопроизводства с исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, в котором просило возложить на администрацию обязанность провести мероприятия по защите земель от загрязнения путем устранения свалки (л.д. 3-8, т. 1).

Определением Центрального районного суда г. Омска от 17 октября 2023 года возбуждено административное производство по делу (л.д. 2-3). 7 декабря 2023 года суд протокольным определением привлек к участию в деле Минфин России, Минфин Омской области и Минприроды России в качестве соответчиков (л.д. 62 оборот, т. 1). 22 декабря 2023 года суд приобщил заявление Минприроды Омской области об уточнении исковых требований, в котором указано, что в границах г. Омска свалка занимает земельный участок площадью 175,18 кв.м (л.д.152, т. 1).

Решением Центрального районного суда г. Омска от 15 января 2024 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 25 апреля 2024 года, заявленные требования удовлетворены. На администрацию г. Омска возложена обязанность в течение 3 месяцев со дня вступления в законную силу решения суда направить в Минфин России и Минфин Омской области необходимые документы о предстоящих расходах на устранение свалки, а затем в течение 12 месяцев со дня поступления софинансирования из бюджета Российской Федерации и бюджета Омской области принять меры к ее ликвидации. На Минфин России и Минфин Омской области возложена обязанность в равных долях принять участие в софинансировании мероприятий по ликвидации свалки в размере 90 % общего объема расходов, а на администрацию г. Омска возложена обязанность

принять участие в софинансировании указанных мероприятий в размере 10 % общего объема расходов.

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

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Минфин России 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 29 апреля 2025 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 (далее – КАС РФ) 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 нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости ее удовлетворения по следующим основаниям.

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее также – Федеральный закон «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 также – 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).

Удовлетворяя заявленные требования и возлагая на администрацию г. Омска обязанность ликвидировать свалку, суды исходили из того, что она расположена на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, при этом орган местного самоуправления умышленных неправомерных действий, способствующих продолжению ее функционирования, не совершал.

Разрешая вопрос финансового обеспечения мероприятий по ликвидации свалки, суды, применив выраженную в постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П позицию Конституционного Суда Российской Федерации о том, что федеральные программы рассчитаны главным образом на ликвидацию крупных свалок, а также указав на низкий уровень доходов бюджета г. Омска, возложили обязанность по софинансированию в размере 90 % общего объема расходов на федеральные и региональные финансовые органы, а в размере 10 % – на администрацию г. Омска.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что судами при принятии обжалуемых судебных актов допущены существенные нарушения норм материального и процессуального права, которые повлияли 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.

В соответствии с частью 2 статьи 14 КАС РФ суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные данным кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела.

Суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в административном деле доказательств (часть 1 статьи 84 КАС РФ). Председательствующий в судебном заседании создает условия для полного и всестороннего исследования доказательств и выяснения обстоятельств административного дела (пункт 2 части 1 статьи 143 КАС РФ).

Материалы дела подтверждают, что поводом для обращения Минприроды Омской области в суд с настоящими административными требованиями послужило выявленное в ходе контрольного (надзорного)

мероприятия в виде выездного обследования нарушение требований к охране земель, а также последующее непринятие администрацией г. Омска мер по защите земель от загрязнения.

В силу пункта «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон «О контроле») региональный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации (часть 5). Виды регионального государственного контроля (надзора) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и подлежат осуществлению при наличии в границах субъекта Российской Федерации, границах муниципального образования объектов соответствующего вида государственного контроля (надзора) (части 8 и 9).

Согласно пункту 3 части 1 статьи 16 Федерального закона «О контроле» объектами государственного контроля (надзора) (далее также – объект контроля) являются в том числе деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность, действия (бездействие), а также территории, включая водные, земельные и лесные участки, (далее также – производственные объекты).

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы выступают контролируемыми лицами в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля (часть 3 статьи 31 Федерального закона «О контроле»).

Исходя из приведенных норм судам надлежало проверить, является ли администрация города Омска контролируемым лицом в понимании Федерального закона «О контроле» с учетом того, что выявленная Минприроды Омской области свалка расположена на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена.

На основании части 2 статьи 90 Федерального закона «О контроле» в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязан: выдать после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований с указанием разумных сроков их устранения, а также других мероприятий,

предусмотренных федеральным законом о виде контроля (пункт 1); незамедлительно принять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном отзыве продукции (товаров), представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды, о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов и о доведении до сведения граждан, организаций любым доступным способом информации о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения в случае, если при проведении контрольного (надзорного) мероприятия установлено, что деятельность гражданина, организации, владеющих и (или) пользующихся объектом контроля, эксплуатация (использование) ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов, производимые и реализуемые ими товары, выполняемые работы, оказываемые услуги представляют непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или что такой вред (ущерб) причинен (пункт 2); при выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления или административного правонарушения направить соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности (пункт 3); принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований, предупреждению нарушений обязательных требований, предотвращению возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, при неисполнении предписания в установленные сроки принять меры по обеспечению его исполнения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством (пункт 4); рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведении иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (пункт 5).

При этом по результатам проведения выездного обследования, которое в силу пункта 2 части 3 статьи 56 Федерального закона «О контроле», является видом контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых без взаимодействия с контролируемым лицом, не может быть принято решение, предусмотренное пунктом 2 части 2 статьи 90 названного закона, за исключением случаев, установленных федеральным законом о виде контроля (часть 5 статьи 75 Федерального закона «О контроле»).

Согласно статье 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится в том числе, осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора) при осуществлении хозяйственной и иной

деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору).

Применительно к региональному государственному экологическому контролю (надзору) Федеральный закон «Об охране окружающей среды» устанавливает, что наряду с решениями, принимаемыми в процессе и по результатам проведения контрольных (надзорных) мероприятий, установленными Федеральным законом «О контроле», должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль (надзор), являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в пределах установленной компетенции имеют право: направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательства в области охраны окружающей среды, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел; предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также иски о взыскании компенсационного платежа (часть 1 статьи 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Постановлением Правительства Омской области от 22 сентября 2021 года № 389-п утверждено Положение о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) на территории Омской области (далее также – Положение), согласно которому региональный экологический контроль (надзор) на территории Омской области осуществляется Минприроды Омской области (пункт 2).

Из приведенных норм федерального и регионального законодательства следует, что Минприроды Омской области как орган регионального государственного экологического контроля (надзора) по результатам проведения им контрольного надзорного мероприятия принимает одно из решений, предусмотренных положениями статьи 90 Федерального закона «О контроле». Помимо этого, на основании статьи 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» Минприроды Омской области вправе предъявить в суд иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также иск о взыскании компенсационного платежа.

Вместе с тем имеющееся в материалах дела письмо Минприроды Омской области, которым в адрес администрации г. Омска направлены материалы выездного обследования, ни по форме, ни по содержанию решением, принимаемым по результатам проведения регионального государственного экологического контроля (надзора) в соответствии со статьей 90 Федерального закона «О контроле» и статьей 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды», не является. При этом материалы выездного обследования достоверно не устанавливают состав образовавшихся в границах свалки строительных отходов в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов, утвержденным приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 года № 242 (далее – ФККО), равно как и

наличие или отсутствие накопленного вреда окружающей среде и здоровью человека от их размещения. Однако данные факты являются юридически значимыми для разрешения настоящего дела и влияют на его исход.

В соответствии с ГОСТ Р 57678-2017 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных отходов» строительные отходы – это отходы (за исключением высоко-и чрезвычайно опасных) от сноса, разборки, реконструкции, ремонта или строительства зданий, сооружений, инженерных коммуникаций и промышленных объектов, объединенные в единую группу (пункт 3.2); вывоз строительных отходов с объектов образования строительных отходов и мест хранения строительных отходов осуществляется собственниками (владельцами) строительных отходов либо перевозчиками строительных отходов в соответствии с заключенными договорами (пункт 7.3). При этом в ФККО предусмотрены разные виды строительных отходов.

Из анализа сведений, содержащихся в государственном реестре объектов накопленного вреда окружающей среде (далее – Реестр), в единстве с решениями Минприроды России о включении в Реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (например, приказ Минприроды России от 29 августа 2017 года № 470 «О включении объектов накопленного вреда окружающей среде в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде») следует, что данные о несанкционированных свалках строительных отходов включаются в Реестр, следовательно, складирование строительных отходов может приводить к накоплению вреда окружающей среде и здоровью человека.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 254-ФЗ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дополнен главой XIV<sup>1</sup> (статьи 80<sup>1</sup>–80<sup>3</sup>), положения которой регламентируют порядок выявления и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, принципы оценки названного ущерба, учета объектов накопленного вреда окружающей среде, предусматривают ведение государственного реестра таких объектов, их категорирование. Статьей 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 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» Указом Губернатора Омской области от 8 октября 2018 года № 108 в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Омской области, утвержденное Указом Губернатора Омской области от 24 января 2011 года № 8, внесены изменения, согласно которым Минприроды Омской области наделено полномочиями

по выявлению и оценке объектов накопленного вреда окружающей среде, а также по организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде (пункт 12.1 указанного положения).

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 (пункт 2 статьи 80<sup>1</sup> Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Следовательно, выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации накопленного вреда окружающей среде на территории Омской области применительно к землям, собственность на которые не разграничена, осуществляется Минприроды Омской области.

При таких обстоятельствах возложение на орган местного самоуправления обязанности очистить от загрязнения строительными отходами земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, без выяснения вопроса о том, осуществляло ли Минприроды Омской области в установленном порядке выявление, обследование и оценку накопленного вреда окружающей среде в связи с возникновением свалки, является неправомерным. В свою очередь, отнесение свалки к объектам накопленного вреда окружающей среде может привести к совпадению истца и ответчика в одном лице, и, как следствие, к утрате основания административного искового заявления.

К таким же последствиям может привести и установление судом факта возможности ликвидации свалки в рамках государственной программы Омской области «Охрана окружающей среды Омской области», утвержденной постановлением Правительства Омской области от 15 октября 2013 года № 255-п, или государственной программы Омской области «Охрана окружающей среды Омской области», утвержденной постановлением Правительства Омской области от 28 октября 2023 года № 584-п.

С учетом характера допущенных судами нарушений норм процессуального и материального права, принятые ими судебные акты подлежат отмене, а дело – направлению в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Центрального районного суда г. Омска от 15 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 25 апреля 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 октября 2024 года отменить, административное дело направить в Центральный районный суд города Омска на новое рассмотрение.

Председательствующий

Судьи