



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-КАД25-8-К8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 июля 2025 г.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации Крупнов И.В., изучив по материалам истребованного административного дела кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации на решение Центрального районного суда г. Омска от 31 января 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 17 апреля 2024 г., кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25 сентября 2024 г. по административному делу № 2а-431/2024 по административному исковому заявлению Министерства природных ресурсов и экологии Омской области к администрации г. Омска о возложении обязанности провести мероприятия по защите земель от загрязнения,

установил:

решением Центрального районного суда г. Омска от 31 января 2024 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 17 апреля 2024 г., заявленные требования удовлетворены.

На администрацию г. Омска возложена обязанность устранить загрязнение на землях, расположенных вокруг полигона твердых коммунальных отходов в Ленинском административном округе г. Омска, в течение шести месяцев со дня поступления софинансирования

от Министерства финансов Российской Федерации и Министерства финансов Омской области. Также на администрацию г. Омска возложена обязанность в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу направить в названные министерства сведения о предстоящих расходах.

На Министерство финансов Российской Федерации и Министерство финансов Омской области возложена обязанность принять участие в софинансировании устранения загрязнения на указанных землях в размере 90% от общего объема расходов (в равных долях, по 45%), а на администрацию г. Омска – в размере 10 % общего объема расходов.

Судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции кассационным определением от 25 сентября 2024 г. названные судебные акты оставила без изменения.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2025 г. отказано в передаче кассационной жалобы Министерства финансов Российской Федерации для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационной жалобе ставится вопрос о ее передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2025 г.

В соответствии с частью 4 статьи 323 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместитель вправе не согласиться с определением судьи Верховного Суда Российской Федерации об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и до истечения срока подачи кассационных жалобы, представления на обжалуемый судебный акт вынести определение об отмене данного определения и передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

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 (часть 1 статьи 328 названного кодекса).

При изучении доводов кассационной жалобы по материалам истребованного административного дела установлены основания для отмены определения судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2025 г. и передачи кассационной жалобы Министерства

финансов Российской Федерации для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Судом установлено и из материалов административного дела следует, что по результатам выездного обследования, проведенного 23 августа 2023 г. Министерством природных ресурсов и экологии Омской области (далее – Минприроды Омской области), а также выездного обследования территории, проведенного 22 сентября 2023 г. должностными лицами Сибирского межрегионального управления Росприроднадзора, вблизи полигона твердых бытовых отходов в Ленинском административном округе г. Омска была выявлена несанкционированная свалка отходов производства и потребления, строительных отходов.

Указанная свалка расположена на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

Минприроды Омской области, полагая, что администрацией г. Омска допущено незаконное бездействие, выразившееся в непринятии мер по ликвидации свалки, обратилось в суд с требованиями о возложении на названную администрацию обязанности устранить загрязнения на указанных выше землях.

К участию в административном деле в качестве административных ответчиков судом привлечены Министерство финансов Омской области, Министерство финансов Российской Федерации.

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

В этой связи, возлагая на Министерство финансов Российской Федерации и Министерство финансов Омской области обязанность принять участие в софинансировании устранения загрязнения на указанных землях в размере 90% от общего объема расходов (в равных долях, по 45%), а на администрацию г. Омска – в размере 10 % от общего объема расходов, суды учли правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П, согласно которой выполнение работ по ликвидации несанкционированных мест размещения твердых коммунальных отходов на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, предполагает обязательность софинансирования соответствующей деятельности за счет федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, и решение данной задачи не может быть возложено лишь на органы местного самоуправления и осуществляться исключительно за счет средств местных бюджетов. 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.

В кассационной жалобе Министерство финансов Российской Федерации полагает, что обжалуемые судебные акты нельзя признать законными и обоснованными, поскольку при их вынесении существенно нарушены нормы материального и процессуального права, а также не учтены фактические обстоятельства административного дела.

Доводы кассационной жалобы заслуживают внимания.

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – 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 г. № 89-ФЗ «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 г. № 607-ст).

Из материалов административного дела следует, что поводом для обращения Минприроды Омской области в суд с настоящими 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.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 16 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле)

объектами государственного контроля (надзора) 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).

В силу части 3 статьи 31 названного закона органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы выступают контролируруемыми лицами в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля.

Вместе с тем, судами применительно к приведенному правовому регулированию не было проверено, является ли администрация г. Омска контролируемым лицом в понимании указанного федерального закона при условии, что выявленная административным истцом свалка расположена на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

Минприроды Омской области, являясь в силу 2 пункта Положения о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) на территории Омской области, утвержденного постановлением Правительства Омской области от 22 сентября 2021 г. № 389-п, органом регионального государственного экологического контроля (надзора), по результатам проведения контрольного надзорного мероприятия принимает одно из решений, предусмотренных положениями статьи 90 Федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Помимо этого, на основании статьи 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды» министерство природных ресурсов и экологии Омской области вправе предъявить в суд иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также иск о взыскании компенсационного платежа.

Имеющееся в материалах дела письмо Минприроды Омской области, которым в адрес администрации г. Омска направлены материалы выездного обследования, ни по форме, ни по содержанию не является решением, принимаемым по результатам проведения регионального государственного экологического контроля (надзора) в соответствии со статьей 90 Федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Кроме того, следует учесть, что 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 г. № 242, равно как и наличие или отсутствие накопленного вреда окружающей среде и здоровью человека от их размещения.

Данные факты являются юридически значимыми для разрешения настоящего административного дела и влияют на его исход.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дополнен главой XIV¹ (статьи 80¹–80³), 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.

Указом Губернатора Омской области от 8 октября 2018 г. № 108 в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Омской области, утвержденное Указом Губернатора Омской области от 24 января 2011 г. № 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 г. № 449-ФЗ глава XIV¹ 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 80¹ 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, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется Минприроды Омской области.

При таких обстоятельствах возложение на орган местного самоуправления обязанности очистить от загрязнения строительными отходами земли, государственная собственность на которые 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 г. № 255-п, или государственной программы Омской области «Охрана окружающей среды Омской области», утвержденной постановлением Правительства Омской области от 28 октября 2023 г. № 584.

Выводы судов относительно распределения между финансовыми органами бремени софинансирования мероприятий по защите земель от загрязнения также являются преждевременными, поскольку сделаны без учета и оценки всех обстоятельств, имеющих значение для дела.

Таким образом, имеются основания полагать, что судами при вынесении 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 этой связи определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2025 г. подлежит отмене, а кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации с административным делом следует передать для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 323, 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определил:

отменить определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2025 г. и передать кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Заместитель Председателя
Верховного Суда
Российской Федерации



И.В. Крупнов