



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 49-КАД25-10-К6

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

6 августа 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Александра В.Н., судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан на решение Давлекановского районного суда Республики Башкортостан от 14 апреля 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 27 сентября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 16 апреля 2024 года по административному делу № 2а-175/2023 по административному исковому заявлению прокурора Давлекановского района Республики Башкортостан, действующего в защиту интересов Российской Федерации и неопределённого круга лиц, к Министерству земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан, администрации муниципального района Давлекановский район Республики Башкортостан, администрации сельского поселения Шестаевский сельсовет муниципального района Давлекановский район Республики Башкортостан о признании незаконным бездействия, возложении обязанности по ликвидации мест несанкционированного размещения твёрдых коммунальных отходов, рекультивации земельных участков.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан Ишмухаметова Р.И., поддержавшего кассационную жалобу, возражения относительно её доводов представителя административного истца прокурора Генеральной

прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

30 ноября 2022 года прокуратурой Давлекановского района Республики Башкортостан (далее – прокуратура, прокурор) с привлечением эксперта-специалиста Туймазинского территориального управления Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан проведена проверка исполнения администрацией сельского поселения Шестаевский сельсовет муниципального района Давлекановский район Республики Башкортостан (далее – Администрация сельского поселения) полномочий в сфере природоохранного законодательства, в ходе которой выявлены места несанкционированного складирования твёрдых коммунальных отходов (далее также – ТКО).

Полагая, что размещение свалок находится в прямой зависимости от ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения в сфере обращения с отходами, прокурор обратился в суд с административным иском к Администрации сельского поселения о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер к устранению свалок, расположенных на территории сельского поселения по адресам: д. Ивангород с. ш. 54,41666667 в. д. 54,87111111, с. Шестаево с. ш. 54,39146000 в. д. 54,91202500, с. Политотдел с. ш. 54,38222222 в. д. 54,89500000 (далее – спорные свалки), возложении обязанности ликвидировать указанные свалки, произвести рекультивацию земельных участков в срок до 1 июля 2023 года.

Судом к участию в административном деле в качестве административных соответчиков привлечены Министерство земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан (далее также – Министерство) и администрация муниципального района Давлекановский район Республики Башкортостан, в качестве заинтересованного лица – Министерство природопользования и экологии Республики Башкортостан (далее также – Минэкологии РБ).

Решением Давлекановского районного суда Республики Башкортостан от 14 апреля 2023 года административный иск удовлетворён частично, признано незаконным бездействие Министерства, выразившееся в непринятии мер по ликвидации спорных свалок, на Министерство возложена обязанность ликвидировать данные свалки и произвести рекультивацию земельных участков, на которых они расположены, в срок до 1 июля 2023 года. В удовлетворении требований к органам местного самоуправления отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 27 сентября 2023 года судебное решение отменено в части возложения на Министерство обязанности провести рекультивацию земельных участков, в

отменённой части принято новое решение, которым в удовлетворении названного требования прокурора отказано. В части срока исполнения обязанности по ликвидации свалок судебный акт изменён, установлен срок его исполнения – до 1 октября 2024 года. В остальной части решение суда оставлено без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 16 апреля 2024 года судебные акты признаны законными.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Министерство просит принятые по административному делу судебные акты отменить, принять новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2025 года административное дело истребовано, определением от 20 июня 2025 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены 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 публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее также – КАС РФ).

Судебная коллегия считает, что судами первой, апелляционной и кассационной инстанций допущены такого рода нарушения норм материального права, повлёкшие неправильное установление юридически значимых обстоятельств по настоящему административному делу.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, укрепления правопорядка в этой области и обеспечения экологической безопасности определяет Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее также – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»), закрепляющий право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью (преамбула, пункт 1 статьи 11).

Названный закон предусматривает, что управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с данным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами

органов местного самоуправления (статья 10), а также закрепляет требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (статья 51).

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в области организации местного самоуправления, является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), который к вопросам местного значения муниципального района относит участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твёрдых коммунальных отходов (пункт 14 части 1 статьи 15), а к вопросам местного значения сельского поселения – участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твёрдых коммунальных отходов (пункт 18 части 1 статьи 14).

В статье 1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») определено, что твёрдые коммунальные отходы – это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд, а 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», введённого постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 года № 607-ст).

Земельный кодекс Российской Федерации, регулируя вопросы прав и обязанностей собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов, указал, 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 (статья 42).

Разрешая спор и частично удовлетворяя требования прокурора, суд первой инстанции исходил из того, что собственник отходов, размещённых на указанных выше земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, не установлен, земельные участки за третьими лицами не закреплялись, следовательно, у органа местного самоуправления отсутствует обязанность ликвидировать такие свалки. Суд возложил

обязанности по ликвидации спорных свалок и рекультивации земельных участков, на которых они расположены, на Министерство – орган, осуществляющий полномочия собственника по распоряжению этими земельными участками.

Суд апелляционной инстанции, соглашаясь с выводом суда первой инстанции о возложении на Министерство обязанности ликвидировать несанкционированные свалки, признал неправомерным судебное решение в части удовлетворения требований о рекультивации земельных участков, указав на отсутствие в материалах административного дела доказательств, свидетельствующих о том, что в результате размещения свалок произошло ухудшение качества земель, требующее проведения их рекультивации.

Изменяя решение суда в части срока исполнения судебного акта, суд апелляционной инстанции сослался в том числе на необходимость проведения процедур по заключению государственного контракта, выделения финансирования на соответствующие мероприятия по ликвидации несанкционированных свалок и установил новый срок – до 1 октября 2024 года.

Кассационный суд не усмотрел оснований для отмены принятых по административному делу судебного решения и апелляционного определения.

Между тем вывод судов о том, что ликвидация расположенных в границах муниципального образования спорных свалок, находящихся на землях, право собственности на которые не разграничена, должна осуществляться Министерством исключительно за счёт средств республиканского бюджета, является ошибочным, так как основан на неправильном применении норм материального права без учёта правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 – 18 Правил обращения с твёрдыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянск Козьмодемьянского муниципального района Нижегородского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» (далее также – Постановление № 27-П).

Конституционный Суд Российской Федерации признал названные выше положения, в том числе статью 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», устанавливающую полномочие органа местного самоуправления предоставлять земельные участки, государственная

собственность на которые не разграничена, не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления обязанности по ликвидации мест несанкционированного размещения ТКО за счёт средств местного бюджета, если такие места расположены в границах муниципального образования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, или на землях (земельных участках), государственная собственность на которые не разграничена, притом что не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования (пункт 1 резолютивной части Постановления от 30 мая 2023 года № 27-П).

В названном постановлении подчеркнута, что система обращения с отходами в Российской Федерации построена на взаимодействии и участии в ней всех трёх уровней публичной власти, отмечено, что существующее правовое регулирование, предусматривая обязанность именно собственника земельного участка обеспечить ликвидацию образованного на нём места несанкционированного размещения ТКО, в то же время чётко не распределяет между уровнями публичной власти полномочия по ликвидации несанкционированных свалок отходов, когда их собственник (разместившее их лицо) не установлен, а свалки обнаружены на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена (абзац шестой пункта 3.2, абзац второй пункта 7).

Конституционный Суд Российской Федерации также обратил внимание, что органы местного самоуправления – как наиболее приближенные к источникам образования отходов органы публичной власти – в рамках предоставленных им полномочий по муниципальному земельному контролю имеют объективную возможность максимально оперативно, ещё на начальном этапе формирования мест несанкционированного размещения ТКО, выявлять такие места, устанавливать лиц, в результате деятельности которых данные отходы образуются и размещаются на не предназначенных для этого территориях, к собственникам или пользователям земельных участков, ответственным за их загрязнение, предъявлять требования об освобождении земельных участков от несанкционированных свалок; обязаны устранять причины образования новых несанкционированных свалок путём своевременного создания мест (площадок) накопления ТКО, их рационального (с учётом потребностей населения) размещения, не допускать превышения лимитов размещения на таких площадках отходов, организовывать общественные мероприятия с целью формирования экологической культуры (абзац третий пункта 4.1).

В пункте 2 резолютивной части Постановления № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что впредь до внесения соответствующих изменений в правовое регулирование

допускается принятие судебных решений, возлагающих на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации за счёт средств местного бюджета мест несанкционированного размещения ТКО в случае, когда орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места находятся в границах муниципального образования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, или на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В таком судебном решении должно быть указано на условия финансового обеспечения в соответствии с пунктом 1 резолютивной части этого постановления, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объём софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование.

Частью 3 статьи 62 КАС РФ предусмотрено, что имеющие значение для правильного разрешения административного дела обстоятельства определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании, в частности, решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Однако требования процессуального закона не выполнены.

Исходя из приведённого выше толкования Конституционным Судом Российской Федерации норм материального права, регулирующих возникшие между сторонами отношения, по настоящему административному делу одним из обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения заявленных требований, является установление и правовая квалификация деятельности органов местного самоуправления по исполнению возложенных на них полномочий в области обращения с ТКО.

Названные полномочия установлены в пункте 4 статьи 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», и к ним относится создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения мест (площадок) накопления таких отходов и ведение реестра мест (площадок) их накопления; организация экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с ТКО.

Между тем судами первой и апелляционной инстанций не устанавливались перечисленные выше обстоятельства, не проверялся довод представителя Министерства о том, что спорные свалки образовались в результате поведения жителей муниципального района Давлекановский

район Республики Башкортостан при ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления возложенных законом обязанностей и отсутствии с их стороны действий, направленных на предотвращение образования свалок.

Суды не выяснили причины образования свалок, их размеры на момент принятия судебного акта, не установили, осуществляли ли органы местного самоуправления предусмотренные пунктом 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации полномочия по муниципальному земельному контролю.

Возлагая на Министерство обязанность ликвидировать несанкционированные свалки на территории муниципального образования, суды первой и апелляционной инстанций не учли, что к полномочиям упомянутого республиканского органа исполнительной власти решение данного вопроса не относится, Министерство осуществляет в пределах своей компетенции права собственника земельных ресурсов и государственного имущества Республики Башкортостан.

Ссылка на положения Закона Республики Башкортостан от 2 ноября 2020 года № 319-з «О внесении изменений в статью 101 Закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан», согласно которым с 1 января 2021 года полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, передаются от органов местного самоуправления органам государственной власти Республики Башкортостан, несостоятельна, так как региональная норма истолкована судами без учёта правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в Постановлении № 27-П.

Не проверен судами довод Министерства о том, что работы по ликвидации несанкционированных свалок на территории Республики Башкортостан финансируются из бюджетов различных уровней, в том числе бюджетов муниципальных образований. При этом бюджетные полномочия главного распорядителя и получателя средств бюджета Республики Башкортостан на эти цели осуществляет Минэкологии РБ.

Пунктом 1 статьи 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусмотрено, что государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов.

Согласно письму Минэкологии РБ от 9 марта 2023 года в план природоохранных мероприятий по Республике Башкортостан вошли все несанкционированные свалки ТКО субъекта Российской Федерации. По данным республиканского кадастра отходов на территории Республики Башкортостан зарегистрировано 852 свалки ТКО.

Однако суды первой и апелляционной инстанций не выяснили, какие правовые последствия возникают при включении свалок ТКО в республиканский кадастр отходов, включены ли в кадастр спорные свалки.

Судами не проверен также довод Министерства о том, что в рамках действовавшей на момент рассмотрения настоящего административного дела государственной программы «Экология и природные ресурсы Республики Башкортостан» (подпрограмма «Совершенствование системы управления отходами производства и потребления в Республике Башкортостан»), утверждённой постановлением Правительства Республики Башкортостан от 18 февраля 2014 года № 61, предусматривающей в том числе ликвидацию свалок отходов потребления и производства, Минэкологии РБ и органам местного самоуправления выделялось финансирование за счёт средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов, а также внебюджетных источников.

Кассационный суд допущенные судами первой и апелляционной инстанций нарушения оставил без правовой оценки.

Законность и справедливость при рассмотрении и разрешении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих возникшие между сторонами отношения (статья 9 КАС РФ).

Суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, создаёт условия и принимает предусмотренные процессуальным законом 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 (часть 2 статьи 14 КАС РФ).

Приведённые законоположения судами не выполнены надлежащим образом, что повлекло неправильное определение судами первой и апелляционной инстанций обстоятельств, имеющих значение для разрешения заявленных прокурором требований, что повлияло на исход рассмотрения административного дела.

Таким образом, обжалуемые судебные акты приняты с существенным нарушением норм материального права и норм процессуального права, следовательно, они не могут быть признаны законными, подлежат отмене, а административное дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Давлекановского районного суда Республики Башкортостан от 14 апреля 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 27 сентября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 16 апреля 2024 года отменить, административное дело направить на новое рассмотрение в Давлекановский районный суд Республики Башкортостан.

Председательствующий

Судьи