



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-КАД25-8-К8

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

3 сентября 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России) на решение Центрального районного суда города Омска от 31 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 17 апреля 2024 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25 сентября 2024 года по административному делу № 2а-431/2024 по административному исковому заявлению Министерства природных ресурсов и экологии Омской области (далее также – Минприроды Омской области) к администрации города Омска, Минфину России и Министерству финансов Омской области (далее – Минфин Омской области) о возложении обязанности провести мероприятия по защите земель и устранению загрязнения земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Минфина России Грибенника С.Д., поддержавшего доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

23 августа 2023 года Минприроды Омской области проведено выездное обследование земель, расположенных вблизи объекта накопленного вреда окружающей среде «Закрытая свалка, расположенная в Ленинском административном округе города Омска» (далее – ОНВОС), в ходе которого выявлены места несанкционированного размещения бытовых и строительных отходов, а также отходов с резким запахом нефтепродуктов на земельных участках площадью 7 170 кв. м и 11 500 кв. м, государственная собственность на которые не разграничена (далее также – свалка).

Результаты выездного обследования оформлены актом № 095 от 23 августа 2023 года с приложением схемы расположения земельных участков, а также фотоматериалов (т.1, л.д. 9–15).

В связи с неустранением загрязнения земельных участков отходами производства и потребления Минприроды Омской области 17 ноября 2023 года обратилось в суд к администрации города Омска в порядке гражданского судопроизводства с исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, в котором просило возложить на администрацию города Омска обязанность провести мероприятия по защите земель от загрязнения путём устранения свалки (т.1, л.д. 7).

Определением Центрального районного суда города Омска от 1 декабря 2023 года данное исковое заявление было принято судом к производству с указанием на то, что оно подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства (т.1, л.д. 2).

20 декабря 2023 года в ходе судебного разбирательства суд протокольным определением привлёк к участию в деле Минфин России и Минфин Омской области в качестве соответчиков, а Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации – в качестве заинтересованного лица (т.1, л.д. 112 оборот).

Решением Центрального районного суда города Омска от 31 января 2024 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 17 апреля 2024 года, требования удовлетворены. На администрацию города Омска возложена обязанность в течение трёх 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 шести месяцев со дня поступления средств софинансирования из бюджета Российской Федерации и бюджета Омской области принять меры к её 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 города 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 25 сентября 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

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

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации в порядке части 4 статьи 323 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Минфин России просит судебные акты отменить, направить дело на новое рассмотрение.

Определением заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2025 года определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2025 года отменено, кассационная жалоба Минфина России с административным делом передана 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 также – 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 неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости её 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 её 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 твёрдые 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 твёрдым 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 города Омска обязанность ликвидировать свалку, суды исходили из того, что она расположена на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, при этом орган местного самоуправления умышленных неправомерных действий, способствующих продолжению её функционирования, не совершал.

Разрешая вопрос финансового обеспечения мероприятий по ликвидации свалки, суды, руководствуясь правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П, возложили обязанность по софинансированию в размере 90 % общего объёма расходов на федеральные и региональные финансовые органы, а в размере 10 % – на администрацию города 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 охраны земель, а также последующее непринятие администрацией города 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 – 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 земельных участках, государственная собственность на которые 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 одним из видов 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, 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 контрольных (надзорных) мероприятий 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 решение, принимаемое по результатам проведения регионального государственного экологического контроля (надзора) в соответствии со статьей 90 Федерального закона «О контроле» или статьей 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в деле отсутствует. При этом материалы выездного обследования достоверно не устанавливают виды образовавшихся в границах свалки отходов в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов, утверждённым

приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 22 мая 2017 года № 242 (далее – ФККО), равно как и наличие или отсутствие накопленного вреда от их размещения. Однако данные факты являются юридически значимыми для разрешения административного дела и влияют на его исход.

Так, из материалов дела видно, что в границах свалки было установлено превышение в 2,5 раза массовой доли нефтепродуктов (т.1, л.д. 18). В акте выездного обследования также зафиксировано наличие четырех мест сброса отходов с резким запахом нефтепродуктов (т.1, л.д. 9).

Согласно разделу 2 Инструкции по контролю и обеспечению сохранения качества нефтепродуктов в организациях нефтепродуктообеспечения, утверждённой приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 19 июня 2003 года № 231, а также пункту 1 ГОСТ 26098-84 «Государственный стандарт Союза ССР. Нефтепродукты. Термины и определения», введённого в действие постановлением Госстандарта СССР от 24 февраля 1984 года № 591, нефтепродукт – это готовый продукт, полученный при переработке нефти, газового конденсата, углеводородного и химического сырья (синтетический бензин).

К основному физико-химическому свойству нефтепродуктов относится его высокая токсичность, вызывающая негативные последствия.

Исходя из приведенных норм загрязнение земель нефтепродуктами может способствовать 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, учёта объектов накопленного вреда окружающей среде, предусматривают ведение государственного реестра таких объектов, их категорирование.

Статьёй 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, утверждённое 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 нефтепродуктами земельные участки, 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.

Кроме того, материалами дела подтверждается, что свалка располагается на расстоянии 30 м от ОНВОС (т.1, л.д. 15), в отношении которого уже заключен муниципальный контракт на выполнение подрядных работ, в том числе по рекультивации (т.1, л.д. 16).

В соответствии с частью 2 статьи 80<sup>2</sup> Федерального закона «Об охране окружающей среды» ведение государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде (далее также – государственный реестр) включает в себя среди прочего обновление информации об объекте накопленного вреда окружающей среде.

В силу пункта 3 Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2023 года № 2268 (далее – Правила), государственный реестр содержит в том числе описание местоположения объекта накопленного вреда окружающей среде (подпункт «в») и площадь территории (акватории), на которой выявлен накопленный вред окружающей среде (подпункт «г»).

Согласно пункту 10 Правил, при изменении информации об объекте накопленного вреда окружающей среде, содержащейся в государственном

реестре, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, по заявлению которых объект накопленного вреда окружающей среде включен в государственный реестр, в течение 30 рабочих дней с момента получения такой информации направляют в Минприроды России актуализированную информацию о данном объекте в соответствии с типовой формой, предусмотренной пунктом 6 Правил.

В случае, если проектом ликвидации накопленного вреда окружающей среде предусмотрено поэтапное проведение ликвидации накопленного вреда окружающей среде, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, по заявлению которых объект накопленного вреда окружающей среде включен в государственный реестр, в течение 30 рабочих дней с момента завершения каждого этапа ликвидации накопленного вреда окружающей среде могут направлять в Минприроды России актуализированную информацию о данном объекте в соответствии с типовой формой, предусмотренной пунктом 6 Правил, с приложением акта о приемке этапа ликвидации накопленного вреда на объекте и положительного заключения Федеральной службы по надзору в сфере природопользования о ликвидации накопленного вреда на объекте.

Минприроды России в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня поступления от заявителя актуализированной информации, принимает решение об актуализации информации об объекте накопленного вреда окружающей среде и вносит соответствующие изменения в государственный реестр или принимает решение об отказе в актуализации информации о данном объекте с указанием причин отказа (пункт 1 Правил).

Таким образом, федеральным законодательством предусмотрена возможность изменения (актуализации) внесенных в государственный реестр сведений об объекте накопленного вреда окружающей среде, в том числе, касающихся площади занимаемой им территории.

Следовательно, исходя из того, что свалка находится в непосредственной близости от ОНВОС, и в ее границах устанавливалось превышение доли нефтепродуктов, у судов в целях установления способа ее ликвидации имелись основания для того, чтобы рассмотреть вопрос об изменении площади территории, на которой располагается ОНВОС, путем присоединения к ней земель, на которых размещена свалка.

С учётом 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 города Омска от 31 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 17 апреля 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 25 сентября 2024 года отменить, административное дело направить в Центральный районный суд города Омска на новое рассмотрение.

Председательствующий

Судьи