



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 77-КАД25-1-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

22 октября 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Переверзевой И.Н. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу департамента дорожного хозяйства и благоустройства администрации города Липецка на решение Советского районного суда города Липецка от 7 августа 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 29 октября 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23 декабря 2024 года по административному делу № 2а-3953/2024 по административному исковому заявлению Липецкого межрайонного природоохранного прокурора, действующего в защиту неопределенного круга лиц, к департаменту дорожного хозяйства и благоустройства администрации города Липецка (далее – Департамент) о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер по устранению загрязнения земельного участка, расположенного на особо охраняемой природной территории вблизи водного объекта, а также земель,

собственность на которые не разграничена, о возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Переверзевой И.Н., возражения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей судебные акты не подлежащими отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

23 апреля 2024 года Управлением экологии и природных ресурсов Липецкой области на основании запроса Липецкой межрайонной природоохранной прокуратуры проведено обследование общедоступной территории города Липецка, по результатам которого в русле и в акватории реки Липовки, на прилегающей к ней территории, расположенной в границах памятника природы регионального значения «Низовья Каменного лога», а также вблизи улицы Вермишева на землях, собственность на которые не разграничена, выявлены места несанкционированного размещения отходов производства и потребления.

Полагая, что размещение отходов производства и потребления находится в прямой зависимости от ненадлежащего исполнения Департаментом возложенных на него полномочий по благоустройству территории города Липецка, Липецкий межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с административным иском о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер по устранению отходов производства и потребления 4 и 5 классов опасности, о возложении обязанности ликвидировать выявленные загрязнения.

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлечены муниципальное бюджетное учреждение «Управление благоустройства города Липецка», Донское бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов (далее – Донское БВУ) и администрация города Липецка.

В ходе судебного разбирательства помощник Липецкого межрайонного природоохранного прокурора пояснил, что выявленные в границах города Липецка загрязнения устранены частично, при этом от заявленных требований в указанной части не отказался.

Решением Советского районного суда города Липецка от 7 августа 2024 года административные требования прокурора удовлетворены частично, на Департамент возложена обязанность ликвидировать места несанкционированного размещения отходов производства и потребления 4 и 5 классов опасности, расположенные в границах памятника природы регионального значения «Низовья Каменного лога» на территории, прилегающей к реке Липовке (координаты 52.610234, 39.578422), а также на землях неразграниченной собственности вблизи улицы Вермишева (координаты 52.603957, 39.530599; 52.604330, 39.530934; 52.603390,

39.530790), в срок до 1 декабря 2024 года за счет средств местного бюджета. В удовлетворении остальных требований отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 29 октября 2024 года решение суда оставлено без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23 декабря 2024 года судебные акты признаны законными.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Департамент просит принятые по делу судебные акты в части удовлетворенных требований отменить и принять по делу в указанной части новое решение об отказе в удовлетворении требований.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано и определением судьи передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений Липецкого межрайонного природоохранного прокурора, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что судами первой, апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении данного административного дела допущены такого рода нарушения.

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

Абзацем вторым статьи 1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») установлено, что отходы производства и потребления – это вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с указанным федеральным законом.

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 частично заявленные требования, суд первой инстанции, с которым согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, руководствуясь Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Положением о департаменте дорожного хозяйства и благоустройства администрации города Липецка, утвержденным решением Липецкого городского Совета депутатов от 26 января 2017 года № 342, исходил из того, что на Департамент возложена обязанность по уборке территории города Липецка, в том числе по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления. Разрешая вопрос финансового обеспечения, суд, пришел к выводу о том, что отходы производства и потребления возникли в результате жизнедеятельности населения города Липецка и ненадлежащего исполнения Департаментом полномочий в области обращения с отходами, в связи с чем определил в качестве источника финансирования мероприятий по их ликвидации бюджет города Липецка.

Вместе с тем при разрешении настоящего административного спора судами нижестоящих инстанций не учтено следующее.

Согласно положениям статьи 25 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях») под памятниками природы понимаются уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения (пункт 1). Памятники природы могут быть федерального, регионального значения (пункт 2).

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, – особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 26 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы (пункт 2 статьи 27 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Передача памятников природы федерального и регионального значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы,

оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются соответственно федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и исполнительными органами субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 26 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

В соответствии с Положением о министерстве природных ресурсов и экологии Липецкой области, утвержденным постановлением Правительства Липецкой области от 8 февраля 2024 года № 107 (далее – Положение), министерство природных ресурсов и экологии Липецкой области (далее – Минприроды Липецкой области) ведет государственный кадастр особо охраняемых природных территорий областного и местного значения (пункт 2.6.1), оформляет и направляет паспорта и охранные обязательства землевладельцам, землепользователям, собственникам и арендаторам земельных участков, физическим (юридическим) лицам, взявшим на себя обязательства по охране памятника природы областного значения (пункт 2.6.2).

Из приведенных норм следует, что передача памятников природы регионального значения под охрану лиц сопровождается оформлением охранного обязательства и паспорта памятника природы.

Вместе с тем суд данные документы не исследовал, лицо, принявшее на себя обязательство по обеспечению режима охраны памятника природы регионального значения «Низовья Каменного лога», достоверно не установил, Минприроды Липецкой области к участию в деле для установления данного факта не привлек.

Кроме того, при разрешении вопроса финансового обеспечения суд не принял во внимание положение пункта 3 статьи 27 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», в силу которого расходы собственников, владельцев и пользователей земельных участков на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы регионального значения возмещаются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также средств внебюджетных фондов.

Как следует из части 2 статьи 9 Закона Липецкой области от 21 июля 2003 года № 61-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Липецкой области», действовавшего в период рассмотрения дела, объем финансирования мероприятий по обеспечению охраны особо охраняемых природных территорий областного значения ежегодно определяется в законе Липецкой области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Таким образом, разрешению административного требования о возложении обязанности по финансированию мероприятий по ликвидации загрязнения земель, на которых находится памятник природы регионального значения, предшествует рассмотрение вопроса о том, доводились ли соответствующие бюджетные ассигнования до лица, взявшего на себя охранные обязательства. Однако суды данное обстоятельство не проверили.

В соответствии с частью 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. Решение суда должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебные акты указанным выше процессуальным требованиям не соответствуют, поскольку вывод суда о загрязнении берега реки Липовки не мотивирован и не согласуется с материалами дела, в частности с объяснениями административного ответчика, который в ходе судебного разбирательства пояснил, что отходы, образовавшиеся в местах с координатами 52.610234 и 39.578422, находятся в русле реки Липовки (т. 1, л. д. 136, оборот).

Между тем выяснение вопроса о том, входит ли загрязненная территория с указанными выше координатами в границы водного объекта, юридически значимо для разрешения дела и необходимо для правильного применения норм материального права.

Так, согласно пункту 4 статьи 1 Водного кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ) под водным объектом понимается в том числе водоток, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима.

В силу пункта 2 части 2, части 3 статьи 5 ВК РФ реки относятся к поверхностным водным объектам, состоящим из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.

В соответствии с пунктом 1 статьи 24 ВК РФ владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности, является полномочием органов государственной власти Российской Федерации.

На основании пункта 2 части 1 статьи 26 ВК РФ полномочие по осуществлению мероприятий по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В силу подпункта «а» пункта 3 Правил установления границ водоохраных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2024 года № 1459, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации данных полномочий устанавливают границы водоохраных зон и границы прибрежных защитных полос водных объектов.

В соответствии с пунктом 2.3.6 Положения осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной

собственности и расположенных на территории Липецкой области, отнесено к полномочиям Минприроды Липецкой области.

Как следует из ответа Донского БВУ, река Липовка расположена в границах водохозяйственного участка (код 05.01.01.005) «Воронеж от истока до города Липецк без реки Матыра», внесена в государственный водный реестр под номером 05010100512107000003044 и относится к федеральной собственности (т. 1, л. д. 73).

Таким образом, водное законодательство возлагает полномочие по охране расположенных в Липецкой области поверхностных вод реки Липовки и покрытых ими земель в пределах береговой линии, водоохраных зон и границ прибрежных защитных полос на Минприроды Липецкой области.

При таких данных суду требовалось выяснить, входит ли загрязненный участок с координатами 52.610234, 39.578422 в границы водного объекта, передавались ли полномочия по его охране лицу, принявшему на себя обязательство по обеспечению режима охраны памятника природы регионального значения «Низовья Каменного лога», и разрешить требования в том числе с учетом водного законодательства.

Рассматривая заявленные требования в части ликвидации мест несанкционированного размещения отходов, расположенных вблизи улицы Вермишева на землях, собственность на которые не разграничена, суд пришел к преждевременным выводам о наличии в действиях Департамента незаконного бездействия, поскольку всесторонне не исследовал и не оценил существенные обстоятельства, влияющие на исход дела.

Конституционный Суд Российской Федерации в пунктах 3.2, 5 и 8 постановления от 30 мая 2023 года № 27-П указал, что система обращения с отходами в Российской Федерации построена на взаимодействии и участии в ней всех трех уровней публичной власти. В то же время Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных, в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Соответственно, на органы местного самоуправления муниципальных образований прямо не возложена обязанность по ликвидации такого рода мест, обнаруженных на расположенных в границах этих муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

В названном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что органы местного самоуправления не могут и не должны нести всю полноту ответственности за ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, собственник которых (разместившее их лицо) не установлен, если такие

места обнаружены на расположенных в границах соответствующих муниципальных образований земельных участках, находящихся в государственной собственности, и при этом не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования. Наделение органов местного самоуправления полномочиями в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и тем самым возложение на них обязанности действовать от имени «государственного» собственника не могут рассматриваться как достаточное основание для возложения на эти органы всей полноты ответственности за ликвидацию обнаруженных на таких землях и земельных участках мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов. В силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в постановлениях от 13 октября 2015 года № 26-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П, возложение такой ответственности на органы местного самоуправления возможно только при наличии прямого указания в федеральном законодательстве на полномочия этих органов по ликвидации мест размещения отходов на таких землях и земельных участках, сопровождаемого одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или ее субъектов в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий, либо при наличии закона субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов.

Кроме того, в постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что впредь до внесения соответствующих изменений в правовое регулирование допускается принятие судебных решений, возлагающих на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов в случае, когда орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места находятся в границах муниципального образования на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В таком судебном решении должно быть указано в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование. При этом органы местного самоуправления, полностью исполнившие за счет бюджетов муниципальных образований после вынесения указанного постановления соответствующие судебные решения, имеют право на возмещение части расходов, фактически

понесенных ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации (в равных долях), если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. Такое возмещение возможно, если не установлено, что возникновение или продолжение функционирования места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

Между тем, рассматривая дело, суд первой инстанции не выяснил, по каким причинам образовались свалки, каковы были их объем и площадь на момент принятия судебного решения, осуществляла ли администрация города Липецка предусмотренные пунктом 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации полномочия, были ли созданы ею места (площадки) накопления отходов в достаточном для населения количестве.

Также судом не дана оценка действиям Департамента, направленным на минимизацию риска возникновения мест несанкционированного размещения отходов.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» разъяснил, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Ввиду того, что судами при разрешении настоящего административного дела допущены существенные нарушения норм материального права и норм процессуального права, обжалуемые судебные акты подлежат отмене в части удовлетворения требований с направлением административного дела в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

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

определила:

решение Советского районного суда города Липецка от 7 августа 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 29 октября 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23 декабря 2024 года отменить в части, которой административный иск удовлетворен, направить административное дело в этой части на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи