



УИД № 38RS0013-01-2024-000439-84

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 66-КАД26-1-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

18 марта 2026 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Горчаковой Е.В. и Чучуновой Н.С. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на решение Куйтунского районного суда Иркутской области от 4 сентября 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 22 января 2025 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 4 июня 2025 года по делу № 2а-353/2024 по административному исковому заявлению (с учётом уточнений) Братского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределённого круга лиц к Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, федеральному государственному бюджетному учреждению «Иркутское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды», Министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области о признании незаконным бездействия, о возложении обязанности устранить нарушения, связанные с проведением государственного мониторинга за состоянием атмосферного воздуха.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Братской межрайонной природоохранной прокуратурой произведён анализ состояния законности в сфере охраны атмосферного воздуха и мониторинга состояния окружающей среды на поднадзорной территории, в результате которого установлено, что в Куйтунском городском поселении Куйтунского района Иркутской области (далее также – Куйтунское городское поселение) не проводится государственный мониторинг состояния атмосферного воздуха, отсутствуют стационарные либо подвижные пункты наблюдений за состоянием атмосферного воздуха.

Учитывая данные обстоятельства, Братский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с административным иском, в котором просил признать незаконным бездействие, выразившееся в непринятии мер по проведению государственного мониторинга за состоянием атмосферного воздуха в Куйтунском городском поселении; возложить обязанность на Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (далее также – Росгидромет), федеральное государственное бюджетное учреждение «Иркутское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (далее также – ФГБУ «Иркутское УГМС»)), Министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области (далее также – Министерство) по проведению на территории данного муниципального образования государственного мониторинга за состоянием атмосферного воздуха в соответствии с главой IX (пункты 120 - 269) Требований к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением, утверждённых приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 июля 2020 года № 524, в течение 6 месяцев с момента вступления судебного решения в законную силу.

При этом прокурор сослался на сведения о функционировании на территории Куйтунского городского поселения 16 котельных, 2795 индивидуальных жилых домов с печным отоплением, 155 дорог местного значения длиной 99 км, также на то обстоятельство, что через населённый пункт проходит 3,5 км Федеральной автотрассы Р-255 «Сибирь», с ежедневной проходимостью 4985 автомобилей, на удалении 1,1 км от федеральной трассы находится парк отдыха «Юность», а также на то, что на территории поименованного городского поселения расположены 14 объектов оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и выбрасывающих в атмосферу более 119 тонн загрязняющих веществ в год, приложив в обоснование своих требований поступившие на его запросы ответы ФГБУ «Иркутское УГМС» от 15 сентября 2023 года, 18 и 31 января 2024 года, Министерства от 16 и 18 января 2024 года, администрации Куйтунского городского поселения от 16 января 2024 года, ГКУ «Безопасный регион» от 19 февраля 2024 года, а также сведения Государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Решением Куйтунского районного суда Иркутской области от 4 сентября 2024 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 22 января 2025 года, административный иск удовлетворён частично.

Оспариваемое бездействие Росгидромета, ФГБУ «Иркутское УГМС» признано незаконным, на этих административных ответчиков возложена обязанность осуществить поименованные выше мероприятия.

В удовлетворении административного иска к Министерству отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 4 июня 2025 года судебные акты оставлены в силе.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Росгидромет просит отменить судебное решение, апелляционное и кассационное определения и принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении административного иска.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2026 года административное дело истребовано, определением от 25 февраля 2026 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).

Такие нарушения судами допущены.

Частично удовлетворяя требования прокурора, Куйтунский районный суд Иркутской области исходил из того, что отсутствие государственного мониторинга атмосферного воздуха на территории Куйтунского городского поселения нарушает требования действующего законодательства и свидетельствует о бездействии Росгидромета и ФГБУ «Иркутское УГМС», поскольку не позволяет своевременно выявить случаи загрязнения атмосферного воздуха, и, соответственно, принять меры к установлению причин такого загрязнения.

Возлагая обязанность по проведению соответствующих мероприятий на территории названного муниципального образования на федеральные органы, суд указал на отсутствие территориальной системы наблюдений за состоянием атмосферного воздуха на территории Иркутской области, отметив, что численность населения конкретного населённого пункта

является значимым, но не единственным критерием при определении органов, ответственных за проведение таких мероприятий.

Также учёл, что соглашением между Росгидрометом и Правительством Иркутской области о сотрудничестве в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, заключённым 2 июня 2020 года, полномочие по государственному мониторингу за состоянием атмосферного воздуха за органами государственной власти Иркутской области не закреплено.

Суды апелляционной и кассационной инстанций с приведённой позицией согласились.

Между тем изложенные в обжалуемых судебных актах выводы нельзя признать правильными по следующим основаниям.

В соответствии со статьёй 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии.

В силу положений статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится в том числе решение вопросов участия в проведении государственного экологического мониторинга (пункт 9 части 1).

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха относится также участие в организации и проведении государственного мониторинга атмосферного воздуха (пункт 167 части 1 названного выше закона и пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее - Федеральный закон № 96-ФЗ).

Согласно положениям статьи 23 Федерального закона № 96-ФЗ в целях наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения представления текущей и экстренной информации о загрязнении атмосферного воздуха Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (пункт 1).

Государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды, другими органами исполнительной власти в пределах

своей компетенции в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 2).

Такой порядок до настоящего времени не определён, в связи с чем общественные отношения в сфере государственного мониторинга атмосферного воздуха регулируются общими нормами о государственном мониторинге окружающей среды.

Пунктом 3 Положения о государственном мониторинге состояния и загрязнения окружающей среды, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» (далее - Положение) установлено, что организацию и осуществление государственного мониторинга обеспечивает в том числе Росгидромет с участием других уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации.

Пунктом 4 названного выше Положения предусмотрено, что государственный мониторинг осуществляется на основе государственной системы наблюдений, включающей в себя стационарные и подвижные пункты наблюдений за состоянием окружающей среды.

Государственная система наблюдений это не только государственная наблюдательная сеть, формирование и функционирование которой обеспечивается Росгидрометом, но и территориальные системы наблюдений за состоянием окружающей среды, формирование и обеспечение функционирования которых осуществляется исполнительными органами субъектов Российской Федерации в установленном порядке (абзац второй указанного пункта).

Аналогичные предписания содержатся в пункте 121 Требований к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением, утверждённых приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 июля 2020 года № 524 (далее также - Требования).

Количество стационарных пунктов наблюдений и их размещение определяется с учётом численности населения, площади населённого пункта и рельефа местности, а также развития промышленности, сети магистралей с интенсивным транспортным движением и их расположением по территории города, рассредоточенности мест массового отдыха и курортных зон (пункт 156).

Количество стационарных пунктов наблюдений в зависимости от численности населения городского или сельского поселения устанавливается не менее: 1 - до 50 тыс. человек, 2 - от 50 до 100 тыс. человек, 3 - от 100 до 250 тыс. человек, 4 - от 250 до 500 тыс. человек, 7 - от 500 до 1000 тыс. человек, 10 - более 1000 тыс. человек (абзац первый пункта 158).

Пункты наблюдений государственной наблюдательной сети организуются преимущественно в административных центрах субъектов Российской Федерации, городах с населением более 100 тыс. человек и крупных промышленных центрах (абзац второй пункта 158).

Пункты наблюдений территориальных систем наблюдений организуются в городских и иных поселениях с населением менее 100 тыс. человек, а также в дополнение к пунктам государственной наблюдательной сети в целях получения детализированной информации о распределении концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе на наблюдаемой территории (абзац третий пункта 158).

По состоянию на 1 января 2024 года население рабочего посёлка Куйтун составляет 9 795 чел., то есть относится, по общему правилу, к территории, на которой организуются пункты наблюдений территориальных систем наблюдений.

Как следует из пункта 3.3 соглашения между Росгидрометом и Правительством Иркутской области о сотрудничестве в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, заключённого 2 июня 2020 года, Правительство Иркутской области в рамках своей компетенции и в соответствии с действующим законодательством обеспечивает участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного экологического мониторинга с правом формирования и обеспечения функционирования территориальной системы наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Иркутской области.

Учитывая, что государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), названное соглашение применяется и к вопросам осуществления на территории Иркутской области государственного мониторинга за состоянием атмосферного воздуха.

Полномочия по формированию и обеспечению функционирования территориальной системы наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Иркутской области, являющиеся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) закреплены за Министерством (подпункт 4(1) пункта 7, подпункт 3(1) пункта 9 Положения о министерстве природных ресурсов и экологии Иркутской области, утверждённого постановлением правительства Иркутской области от 29 декабря 2009 года № 392/171-пп).

Приказом Министерства от 7 марта 2024 года № 66-11-мпр утверждено Положение по организации и развитию территориальной системы мониторинга атмосферного воздуха в Иркутской области (приложение 1) (далее - Положение).

Таким образом, органами государственной власти Иркутской области реализовано предусмотренное соглашением право формирования и

обеспечения функционирования территориальной системы наблюдения на территории Иркутской области за состоянием атмосферного воздуха как составной части окружающей среды.

Нормами Положения установлено, что необходимость создания территориальной системы мониторинга состояния атмосферного воздуха в Иркутской области обусловлена реализацией полномочий субъектов Российской Федерации по участию в организации и проведению государственного мониторинга атмосферного воздуха, что предполагает выполнение мероприятий по установке стационарных постов наблюдения атмосферного воздуха (пункты 2.1 и 5.1).

Положением утверждено также обоснование размещения пунктов наблюдений территориальной системы мониторинга состояния атмосферного воздуха в Иркутской области (приложение 2), в котором определено минимальное количество постов территориальной системы мониторинга состояния атмосферного воздуха в Иркутской области, в табличном виде приведён перечень населённых пунктов, в которых созданы стационарные посты наблюдения (г. Бирюсинск (8 549 чел.), г. Байкальск (12 965 чел.).

Однако, в нарушение приведённых норм, при наличии объективных сведений о существовании негативных факторов, влияющих на атмосферный воздух в пределах Куйтунского городского поселения, в том числе рабочего посёлка Куйтун, на территории которого функционирует федеральная дорога Р-255 «Сибирь» (протяжённость 3,5 км, ежедневная проходимость 4 985 автомобилей), суд первой инстанции неправомерно отказал в признании незаконным бездействия Министерства.

Названный государственный орган субъекта Российской Федерации, как уполномоченный орган по участию в организации и проведению государственного мониторинга атмосферного воздуха в части формирования и обеспечения функционирования территориальной системы мониторинга состояния атмосферного воздуха в Иркутской области, не принял предусмотренные главой IX Требований меры для установки стационарного пункта (поста) наблюдения атмосферного воздуха в названном выше посёлке, не обеспечил функционирование на его территории подвижного пункта наблюдений, на что в ходе рассмотрения настоящего административного дела неоднократно обращал внимание прокурор.

Кроме того, суды первой и апелляционной инстанций, возлагая обязанность по проведению на территории Куйтунского городского поселения государственного мониторинга за состоянием атмосферного воздуха на федеральные органы, не учли уровень развития промышленности в рабочем посёлке Куйтун.

Отсутствие в данном населённом пункте объектов первой категории негативного воздействия на окружающую среду, невозможность его отнесения к крупным промышленным центрам свидетельствует о том, что ни Росгидромет, ни ФГБУ «Иркутское УГМС», созданное в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий этой федеральной службы (пункт 1.1 Устава ФГБУ «Иркутское

УГМС», утверждённого приказом Росгидромета от 31 декабря 2016 года № 507), незаконного бездействия не допустили.

При таких данных у судов отсутствовали правовые основания для отказа в удовлетворении требований к Министерству и возложения соответствующей обязанности на названных выше административных ответчиков.

Таким образом, при рассмотрении настоящего административного дела судами неверно применены нормы материального права, что повлекло принятие неправильных судебных актов, без отмены которых невозможно восстановить нарушенное право административного ответчика (Росгидромета).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев кассационную жалобу, вправе отменить судебные акты суда первой, апелляционной и кассационной инстанций и принять новое решение, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права (пункт 5 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

С учётом изложенного Судебная коллегия считает необходимым отменить обжалуемые судебное решение, апелляционное и кассационное определения и принять новый судебный акт, которым предъявленные к Министерству требования удовлетворить, административный иск о признании незаконным бездействия Росгидромета и ФГБУ «Иркутское УГМС» оставить без удовлетворения.

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Куйтунского районного суда Иркутской области от 4 сентября 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 22 января 2025 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 4 июня 2025 года отменить и принять новое решение об удовлетворении административного иска Братского межрайонного природоохранного прокурора в части.

В удовлетворении административного иска к Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, федеральному государственному бюджетному учреждению «Иркутское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» отказать.

Административное исковое заявление к Министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области удовлетворить.

Признать незаконным бездействие Министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области, выразившееся в непринятии мер по

проведению государственного мониторинга за состоянием атмосферного воздуха в Куйтунском городском поселении Куйтунского района Иркутской области.

Возложить на Министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области обязанность по проведению на территории Куйтунского городского поселения Куйтунского района Иркутской области государственного мониторинга за состоянием атмосферного воздуха в соответствии с главой IX Требований к проведению наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением, утверждённых приказом Министерства природы Российской Федерации от 30 июля 2020 года № 524, в течение 6 месяцев с момента вступления судебного решения в законную силу.

Председательствующий

Судьи