

УДК 34.096

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-426-429

**Практика рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции
по спорам о ликвидации мест несанкционированного размещения
твердых коммунальных отходов**

Куляпин Д.Н.

Председатель судебного состава судебной коллегии по административным делам
Верховного Суда Республики Татарстан (Казань)

Актуальность темы связана с важностью проблемы ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов на землях государственной собственности, а также землях, государственная собственность на которые не разграничена. При этом обеспечение экологически безопасного обращения с отходами производства и потребления является стратегической целью государственной политики в области экологического развития Российской Федерации [1].

Целью исследования являлась характеристика тенденций судебной практики по делам о спорах о возложении обязанности по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов. Задачи исследования: выделить особенности административных дел данной категории; указать, какими нормативно-правовыми актами регулируются отношения, связанные с ликвидацией мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов; проанализировать практику рассмотрения административных дел указанной категории.

Ценность проведенного исследования заключается в определении причин и условий, способствующих изменению судебной практики в судах общей юрисдикции по спорам о ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов.

Ключевые слова: судебная практика, административные дела, места несанкционированного размещения, твердые коммунальные отходы, государственная собственность, муниципальное образование, софинансирование

Для цитирования: Куляпин Д.Н. Практика рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции по спорам о ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 1. С. 426–429. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-1-426-429.

В судах общей юрисдикции из споров, связанных с обращением с твердыми коммунальными отходами, наиболее распространенными являются дела о ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (далее – ТКО).

Данные споры рассматриваются в судах общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства.

Инициаторами административных исков чаще других являются прокуроры, выступающие в интересах неопределенного круга лиц. Если место

несанкционированного размещения ТКО расположено на земельном участке, относящемся к государственной собственности, либо если государственная собственность на такой земельный участок не разграничена, в качестве административного ответчика, как правило, в административном иске указывается исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, в пределах которого расположен такой земельный участок.

Административные дела рассматриваются в районных (городских) судах по правилам гл. 22 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [2].

Нормативное регулирование правоотношений, связанных с возложением на тот или иной орган государственной власти, орган местного самоуправления обязанности по ликвидации места несанкционированного размещения ТКО, основывается на нормах Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ) [3], положениях Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) [4], а также на нормах Конституции Российской Федерации [5].

Так, в силу ст. 8 Федерального закона № 52-ФЗ, граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека.

Неисполнение требований природоохранного законодательства в области обращения с отходами производства и потребления ставит под угрозу санитарно-эпидемиологическое благополучие неопределенного круга граждан и создает опасность причинения вреда окружающей среде.

Положениями ст.ст. 41 и 42 Конституции Российской Федерации и ст. 11 Федерального закона № 7-ФЗ закреплено право каждого гражданина на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

В силу ст. 51 Федерального закона № 7-ФЗ, п. 1 ст. 22 Федерального закона № 52-ФЗ, отходы потребления подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации. Сброс отходов на почву запрещается.

Кроме того, в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, 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 (абз. 4 и 8 ст. 42) [6].

Подп. 2 п. 2 ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков в том числе обязаны проводить мероприятия по защите земель от загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия.

Исходя из положений, изложенных в п.п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 г. № 1156,

именно собственник земельного участка, на котором размещена несанкционированная свалка твердых коммунальных отходов, обязан принять меры по ее ликвидации [7].

До середины 2023 г. судебную практику по данной категории административных дел можно охарактеризовать как стабильную.

Административные иски прокуроров либо Минэкологии, которые в ходе проведенных проверок выявляли места несанкционированного складирования ТКО, судами удовлетворялись таким образом, что, как правило, на органы местного самоуправления возлагалась обязанность ликвидировать несанкционированную свалку отходов. Бездействие органа местного самоуправления, выразившееся в неприятии мер по ликвидации несанкционированной свалки мусора, признавалось незаконным.

При этом, возлагая такие обязанности именно на орган местного самоуправления, суды исходили из того, что собственник отходов, размещенных на земельном участке, не установлен, право собственности на земельный участок не зарегистрировано, сведений о передаче земельного участка на ином праве третьим лицам не имеется.

Доводы органов местного самоуправления муниципального района, о том, что они не являются собственниками земельного участка, на котором выявлена свалка, суды отклоняли со ссылкой на положения пункта 3 ст. 3.3 Федерального закона от 25.01.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», в силу которой отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими. Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения [8].

Таким образом, суды исходили из того, что отсутствие государственной регистрации права собственности на земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, не является препятствием для распоряжения им соответствующим органом местного самоуправления муниципального района, на территории которого он расположен, в силу прямого указания закона.

Однако с принятием 30 мая 2023 г. Конституционным Судом Российской Федерации Постановления № 27-П правовые подходы к рассмотрению административных дел данной категории изменились [9].

Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 г. № 27-П изложена правовая позиция, согласно которой в судебном решении, возлагающем на органы местного самоуправления муниципальных образований обя-

занность по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, находящихся, в частности, на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, должно быть указано на условия финансового обеспечения, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование.

При этом органы местного самоуправления, полностью исполнившие за счет бюджетов муниципальных образований после вынесения настоящего Постановления соответствующие судебные решения, имеют право на возмещение части расходов, фактически понесенных ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (в том числе расходов на оплату соответствующих услуг регионального оператора на основании заключенного с ним договора):

- из федерального бюджета – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в федеральной собственности;

- из бюджета субъекта РФ – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в собственности субъекта РФ;

- из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ (в равных долях) – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

При этом 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.

В настоящее время судебная практика находится на стадии формирования к единообразию.

Так, в некоторых регионах РФ суды, возлагая на орган местного самоуправления обязанность ликвидировать места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, определяют объем финансирования расходов по ликвидации указанных мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов за счет бюджета субъекта РФ и федерального бюджета в равных долях (к примеру, по 50 %) [10].

В других регионах суды возлагают обязанность по ликвидации мест несанкционированного размещения ТКО на орган местного самоуправления, а также ответственный орган субъекта РФ в солидарном размере, либо же и вовсе ликвидировать свалку обяза-

вают орган государственной власти субъекта РФ [11].

Кроме того, значительное количество решений судов первой инстанции на стадии апелляционного или кассационного рассмотрения отменяются с направлением дел на новое рассмотрение по причине разрешения судом вопроса о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле [12].

Суд первой инстанции, разрешая дело и возлагая обязанность по ликвидации мест несанкционированного размещения ТКО только на орган местного самоуправления, не в полной мере учитывал позицию Конституционного Суда РФ, а также необоснованно оставлял без должного внимания доводы административного ответчика о недостаточности средств местного бюджета на самостоятельную ликвидацию несанкционированной свалки, расположенной на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена.

Таким образом, к участию в деле в качестве ответчика подлежал привлечению орган государственной власти, осуществляющий полномочия собственника земельного участка.

На наш взгляд, для всестороннего, полного и объективного судебного разбирательства, для принятия законного, обоснованного и справедливого решения суду необходимо:

- определить, как давно свалка существует на данной местности, каковы её объемы, что представляют из себя данные отходы;

- определить категорию земельного участка;

- как давно органам местного самоуправления известно о существовании данного места несанкционированного складирования ТКО;

- есть ли факты, свидетельствующие о том, что размещение ТКО находится в прямой зависимости от ненадлежащего исполнения органом местного самоуправления данного муниципального образования возложенных на него полномочий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (прежде всего в части организации на территории муниципального образования удовлетворяющих потребностям жителей мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов) и муниципального земельного контроля;

- определить, какие затраты необходимо понести для ликвидации соответствующего места несанкционированного складирования ТКО.

Только после сбора указанных доказательств, их оценки суд сможет принять решение, определить надлежащего ответчика и условия финансового обеспечения, в том числе минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Литература:

1. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС Гарант.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 1391.
3. Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
4. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
5. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
7. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641 (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами») // СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.
8. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 09.02.2018 г. по делу № 33а-2065/2018. URL: https://vs-tat.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3150072&delo_id=42&new=0&text_number=1.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч.ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст.: 9 и п.п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п.п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянск Козьмодемьянского муниципального района Московской области» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // СЗ РФ. 2023. № 23. Ст. 4273.
10. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 07.05.2024 г. по делу № 33а-4266/2024. URL: <https://soj.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&service=aa2&base=AOSB&n=10203943#G0A1ZNUjpwNqCN6> (дата обращения: 06.09.2024).
11. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 21.02.2024 г. по делу № 33а-3946/2024(2а-2195/2023). URL: <https://soj.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&service=aa2&base=AOPV&n=13054288#foXvYNUP51oVb1K9>.
12. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 16.07.2024 г. № 88а-14202/2024 (УИД 56RS0017-01-2023-000435-97). URL: https://6kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=9331139&delo_id=43&new=0&text_number=1.

Practice of Considering Administrative Cases in Courts of General Jurisdiction on Disputes on Liquidation of Places of Unauthorized Placement of Municipal Solid Waste

Kuliapin D.N.

Supreme Court of the Republic of Tatarstan

The relevance of the topic is related to the importance of the problem of eliminating places of unauthorized disposal of municipal solid waste on state-owned lands, as well as lands where state ownership is not demarcated. At the same time, ensuring the environmentally sound management of production and consumption waste is a strategic goal of the state policy in the field of environmental development of the Russian Federation [1].

The purpose of the study was to characterize the trends of judicial practice in cases of disputes on the assignment of responsibilities for the elimination of places of unauthorized disposal of municipal solid waste. The objectives of the study are to identify the specifics of administrative cases in this category; to indicate which normative legal acts regulate relations related to the liquidation of places of unauthorized disposal of municipal solid waste; to analyze the practice of reviewing administrative cases in this category.

The value of the conducted research lies in determining the causes and conditions that contribute to changing judicial practice in courts of general jurisdiction in disputes over the disposal of unauthorized municipal solid waste sites.

Keywords: judicial practice, administrative cases, unauthorized placement sites, municipal solid waste, state property, municipality, co-financing