



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 308-ЭС22-27164

г. Москва

Дело № А32-53521/2021

Резолютивная часть определения объявлена 13.04.2023

Полный текст определения изготовлен 20.04.2023

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Поповой Г.Г.,

судей Чучуновой Н.С., Якимова А.А.

при ведении протокола секретарем судебного заседания  
Фоминой М.Н.,

при участии представителей Южного межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Гаврилова А.В. (по доверенности от 27.03.2023 № ДМ-11-4563), Абдуллаева А.Г. (по доверенности от 27.03.2023 № ДМ-11-4562), с использованием системы веб-конференции (в режиме онлайн) Куиз А.К. (по доверенности от 19.09.2022 № РМ-Д/27),

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Южного межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28.04.2022, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2022 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.10.2022 по делу № А32-53521/2021,

**установила:**

Южное межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее – Управление) обратилось в арбитражный суд с заявлением к администрации муниципального образования Мостовский район (далее – Администрация) о взыскании 2 321 190 руб. ущерба, причиненного окружающей среде.

Арбитражный суд Краснодарского края решением от 28.04.2022, оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2022 и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.10.2022, в иске отказал.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, Управление обратилось с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, в которой просит отменить решение суда первой инстанции, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход дела.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г.Г. от 21.03.2023 кассационная жалоба Управления вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

До судебного разбирательства от Администрации поступил отзыв на кассационную жалобу, в котором она просила оставить обжалуемые судебные акты без изменения и рассмотреть дело в отсутствие ее представителя.

В соответствии со статьей 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) дело рассмотрено в отсутствие представителя ответчика.

В судебном заседании представители Управления поддержали доводы кассационной жалобы в полном объеме, указали на необоснованный отказ в иске по причине совпадения кредитора и должника в одном лице, поскольку средства, поступающие в бюджет в виде ущерба окружающей среде, имеют целевой характер и могут быть использованы только на восстановление состояния окружающей среды. Полагают, что иск предъявлен к надлежащему ответчику исходя из того, что он является лицом, ответственным за состояние земельного участка, относящегося к государственной собственности.

Согласно части 1 статьи 291.11 АПК РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г.Г., выслушав объяснения представителей Управления, Судебная

коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28.04.2022, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2022 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.10.2022 по делу № А32-53521/2021 подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции по следующим основаниям.

Как установлено судами и следует из материалов дела, на основании запросов прокуратуры Краснодарского края от 03.09.2019 № 7/3-19-2019/21-19-2003001 и от 04.09.2019 № 7/3-19-2019/75541 старшим помощником прокурора Мостовского района при участии представителя Управления 10.09.2019 на территории Мостовского района проведена проверка исполнения требований законодательства о безопасности обращения с отходами I и II классов опасности.

В ходе проведения 10.09.2019 проверки установлено, что на двух участках площадью 802,5 кв. м и 46,8 кв. м, расположенных по адресу: Краснодарский край, Мостовской район, осуществляется несанкционированное размещение твердых коммунальных отходов (ТКО), доступ к указанным местам не ограничен.

В соответствии с данными кадастрового инженера, также привлеченного к участию в проверке, установлена точная площадь земельных участков, на которых складированы отходы, за пределами границ земельного участка с кадастровым номером 23:20:0704001:1525, составившая 849,3 кв. м.

Свалка состоит из бытовых отходов (куски пластика, бой стекла, полиэтилен, обломки древесины, металлические банки), мешков со строительным мусором, срубленных ветвей деревьев.

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Южному федеральному округу» (далее – Учреждение) произвело отбор проб отходов и почв в местах несанкционированного размещения отходов.

В соответствии с экспертным заключением от 17.09.2019 № 260 по результатам испытаний (измерений) проб отходов (протокол отбора (измерений) проб отходов от 10.09.2019 № 303-1, протокол испытаний (измерений) проб от 11.09.2019 № 321-0, протокол биотестирования проб отходов от 16.09.2019 № 322-О-БИО), исходя из тела свалки и расчета класса опасности для окружающей среды, результаты биотестирования относят отобранные отходы к III классу опасности для окружающей среды.

По результатам исследований установлено превышение предельно допустимых концентраций веществ (далее - ПДК) в почве в месте размещения отходов, в частности, концентрация нефтепродуктов в почве на площадке размерами 80,25 x 10,0 м превышена в 1,76 раз, ПДК меди в почве – в 2,87 раз. Концентрация загрязняющих веществ в месте несанкционированного размещения отходов на площадке размерами 3,12 x 15,0 м превышает ПДК, в частности, концентрация нефтепродуктов в почве превышена в 1,92 раз, норматив концентрации меди в почве – в 2,53 раз.

Таким образом, по результатам лабораторных исследований было установлено негативное изменение состояния почвы в местах несанкционированного размещения отходов, что привело к причинению вреда почве как объекту охраны окружающей среды.

Земельные участки, где осуществляется складирование отходов, расположены в границах кадастрового квартала № 23:20:0704001, в самостоятельные участки не выделены и относятся к землям, государственная собственность на которые не разграничена.

Ответчик привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде порчи земель в результате нарушения правил обращения с отходами производства и потребления с назначением наказания в виде штрафа.

Размер вреда, причиненного почвам, определен Управлением на основании Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту окружающей среды, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 08.07.2010 № 238, и составил 2 321 190 руб.

Управление направило в адрес Администрации претензию от 09.07.2021, в которой предложило в месячный срок с даты получения претензии оплатить указанную сумму. Данная претензия исполнена не была.

Полагая, что ответчик обязан возместить причиненный почве вред, Управление обратилось в арбитражный суд с иском по настоящему делу.

Разрешая спор, суды трех инстанций руководствовались положениями пункта 2 статьи 125 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс, ГК РФ), статьи 5 и части 1 статьи 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Закон об охране окружающей среды), пункта 22 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации и исходил из того, что Администрация, как лицо, распоряжающееся землями, государственная собственность на которые не разграничена, является надлежащим ответчиком по иску о возмещении вреда.

С учетом положений статей 126, 215 Гражданского кодекса и разъяснений, данных в абзаце третьем пункта 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», суды пришли к выводу, что взыскание денежных средств должно производиться с муниципального образования, от имени которой выступает Администрация.

Одновременно, сославшись на положения статьи 413 Гражданского кодекса, суды пришли к выводу об отказе в иске, указав, что в рассматриваемом случае при взыскании денежных средств за вред, причиненный почвам муниципального образования, взысканная сумма подлежит последующему зачислению в бюджет муниципального образования Мостовский район, таким образом, происходит совпадение в одном лице

причинителя вреда и получателя компенсации за этот вред, а значит такое взыскание недопустимо.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии со статьями 42, 58 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Охрана окружающей среды осуществляется на основе принципа «загрязнитель платит», который, как следует из статьи 3 Закона об охране окружающей среды, выражается в обязательном финансировании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Согласно пункту 1 статьи 77 Закона об охране окружающей среды юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Использование средств от платежей по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований регламентировано статьей 78.2 Закона об охране окружающей среды (введена Федеральным законом от 30.12.2021 № 446-ФЗ).

Указанной нормой предусмотрено, что зачисленные в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты средства от платежей по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, направляются на выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде и (или) организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в случае наличия на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) объектов накопленного вреда окружающей среде, а в случае их отсутствия - на иные мероприятия по предотвращению и (или) снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности (пункт 1). Данные средства носят целевой характер и не могут быть использованы на иные цели (пункт 5).

По смыслу приведенных выше норм правовое регулирование отношений, возникающих из причинения вреда окружающей среде, осуществляется на основе гражданско-правового института внедоговорных (деликтных) обязательств. Гражданская ответственность за экологический вред носит имущественный (компенсационный) характер и призвана обеспечить в хозяйственном обороте реализацию принципа «загрязнитель платит», создать

экономические стимулы к недопущению причинения экологического ущерба при ведении своей деятельности хозяйствующими субъектами, иными участниками гражданского оборота.

При этом денежные средства в возмещение вреда, причиненного природной среде, публичный собственник, на котором лежит обязанность по сохранению, защите и воспроизводству природных ресурсов, вправе направлять на восстановление различных природных объектов, в том числе, на возмещение вреда, возникшего в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанность по устранению которого не была выполнена либо была выполнена не в полном объеме (накопленный вред окружающей среде), не будучи связанным с восстановлением почвы конкретного земельного участка.

Платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, имеют целевое назначение, поскольку их взыскание обязывает субъект Российской Федерации или муниципальное образование провести за счет взысканных средств работы по выявлению и оценке объектов накопленного вреда окружающей среде, ликвидации накопленного вреда, иные мероприятия в области защиты окружающей среды.

Таким образом, вывод судов об отказе в иске в связи с совпадением в одном лице причинителя вреда и получателя компенсации за этот вред является неверным, противоречащим приведенным выше нормам права, статья 413 ГК РФ не подлежит применению к спорным правоотношениям.

В то же время Администрация в отзыве на кассационную жалобу ссылается на то, что несанкционированное размещение твердых бытовых отходов на земельных участках в кадастровом квартале № 23:20:0704001 осуществляется не по ее вине, а ввиду того, что расположенный рядом участок с кадастровым номером 23:20:0704001:1525, использовавшийся администрацией Губского сельского поселения Мостовского района в качестве полигона для хранения ТКО, не был огорожен, шлагбаум не установлен, доступ неопределенного круга лиц не ограничен.

Исходя из положений пункта 1 статьи 1064 Гражданского кодекса, пункта 1 статьи 77 Закона об охране окружающей среды, обязанность по возмещению вреда возлагается на лиц, в результате хозяйственной деятельности которых произошло соответствующее загрязнение, в том числе вследствие несоблюдения лицом обязательных требований, направленных на предотвращение и ликвидацию загрязнения.

Как указано в пункте 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» (далее - Постановление № 49), лицо, которое обращается с требованием о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, представляет доказательства, обосновывающие с разумной степенью достоверности причинно-следственную связь между действиями (бездействием) ответчика и причиненным вредом.

Следовательно, ответственное за возмещение вреда лицо не может определяться истцом произвольно. При обращении в суд с иском о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, заинтересованное лицо должно установить круг хозяйствующих субъектов и иных лиц, осуществляющих эксплуатацию производственных объектов и (или) выступающих источником образования загрязняющих веществ, попадающих в почвы на соответствующем земельном участке.

В случае, если на земельном участке размещена несанкционированная свалка твердых коммунальных отходов и лицо, разместившее эту свалку, являющуюся источником образования загрязняющих почву веществ, не установлено, необходимо учитывать следующее.

В силу статьи 210 Гражданского кодекса собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Частью 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) установлен, в частности, приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды.

Целями охраны земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель (статья 12 ЗК РФ).

Пунктом 2 статьи 13 ЗК РФ предусмотрено, что в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения химическими веществами, в том числе радиоактивными, иными веществами и микроорганизмами, загрязнения отходами производства и потребления и другого негативного воздействия.

Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; осуществлять мероприятия по охране земель; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнения, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий; выполнять иные требования, предусмотренные указанным кодексом, федеральными законами (статья 42 ЗК РФ).

Суды установили, что управление и распоряжение землями, государственная собственность на которые не разграничена, на территории

муниципального образования Мостовский район возложено на Администрацию, поэтому на этот орган возложена и обязанность поддерживать участок в надлежащем состоянии.

Данный вывод соответствует пункту 26 Обзора судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24.06.2022.

В соответствии с пунктом 1 статьи 13.4 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации.

Пунктом 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156, обязанность обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов либо заключить договор с региональным оператором на оказание услуг по такой ликвидации возложена на собственника земельного участка.

Таким образом, если будет установлено лицо, виновное в несанкционированном размещении отходов на земельном участке, то данное лицо будет обязано возместить вред, причиненный почве в результате ее загрязнения.

В том случае, если такое лицо не установлено, имущественную ответственность несет собственник земельного участка, орган, уполномоченный выступать от имени собственника - публичного правового образования, орган, уполномоченный на управление и распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не обеспечившие ликвидацию несанкционированного размещения отходов, которое привело к загрязнению почвы, поскольку его противоправное поведение (бездействие) обусловило причинение экологического вреда.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что состоявшиеся по делу решение суда первой инстанции, постановление суда апелляционной инстанции и постановление арбитражного суда кассационной инстанции подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 АПК РФ, как принятые при существенном нарушении норм материального права, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное; принять законное и обоснованное решение, правильно применив нормы материального и процессуального права.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291.11 – 291.15 АПК РФ, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации



**определила:**

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28.04.2022, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2022 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.10.2022 по делу № А32-53521/2021 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Краснодарского края.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья

Г. Г. Попова

Судья

Н. С. Чучунова

Судья

А. А. Якимов