

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ОКРУГА****Именем Российской Федерации****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**
арбитражного суда кассационной инстанции

г. Краснодар

Дело № А32-53521/2021

05 октября 2022 года

Резолютивная часть постановления объявлена 04 октября 2022 года.
Постановление в полном объеме изготовлено 05 октября 2022 года.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в составе председательствующего Трифионовой Л.А., судей Бабаевой О.В. и Малыхиной М.Н., в отсутствие в судебном заседании истца – Южного межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (ИНН 2309089375, ОГРН 1042304949752) – Топчиевой С.К. (доверенность от 16.09.2022), в отсутствие ответчика – администрации муниципального образования Мостовский район (ИНН 2342010887, ОГРН 1022304340992), извещенного о времени и месте судебного заседания, в том числе путем размещения информации на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, рассмотрев кассационную жалобу Южного межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28.04.2022 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2022 по делу № А32-53521/2021, установил следующее.

Южное межрегиональное управление Росприроднадзора (далее – истец, управление) обратилось в арбитражный суд с заявлением к администрации МО Мостовский район (далее – ответчик, администрация) о взыскании 1 800 тыс. рублей ущерба, причиненного окружающей среде.

Решением от 28.04.2022, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда от 25.07.2022, в иске отказано.

В кассационной жалобе управление просит отменить судебные акты и принять по делу новый судебный акт, ссылаясь на следующее. Территория свалки расположена на землях, государственная собственность на которые не разграничена. Суды

не рассмотрели вопрос о принятых ответчиком мерах восстановления окружающей среды в натуре, наличия проекта рекультивации и т.д.

Изучив материалы дела, доводы жалобы, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа считает, что кассационная жалоба не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как 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 1 и 2 классов опасности, в ходе которой установлено, что на 2 участках площадью 802,5 кв. м и 46,8 кв. м, расположенных в границах кадастрового квартала 23:20:0704001 по адресу: Краснодарский край, Мостовской район осуществляется несанкционированное размещение отходов ТКО, доступ к указанным местам не ограничен.

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

ФГБУ «ЦЛАТИ по ЮФО» отобрало пробы (протокол отбора (измерений) проб отходов от 10.09.2019 № 303-1) по указанным географическим координатам.

Согласно сведениям ФГБУ «ЦЛАТИ по ЮФО» площадь загрязненного участка составила 849,3 кв. м; из тела свалки и расчета класса опасности для окружающей среды результаты биотестирования позволяют отнести отобранный отход к III классу опасности для окружающей среды.

Согласно представленной администрацией информации территория свалки расположена на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

Ответчик привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с назначением наказания в виде штрафа.

Полагая, что администрация обязана возместить вред, причиненный почвам, управление обратилось в арбитражный суд с иском.

Разрешая спор, суды обоснованно руководствовались следующим.

Частью 1 статьи 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) установлена

обязанность полного возмещения в соответствии с законодательством вреда юридическими и физическими лицами, причинившими вред окружающей среде.

Целью ответственности за причинение вреда окружающей среде является достижение компенсации, восстановление ее нарушенного состояния. В связи с этим истец вправе выбрать способы, предусмотренные статьей 1082 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьей 78 Закона об охране окружающей среды при обращении за судебной защитой, а суд с учетом конкретных обстоятельств по делу, оценивая в каждом случае эффективность этих способов, применить тот, который наиболее соответствует этим целям.

Согласно пункту 13 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) возмещение вреда может осуществляться посредством взыскания причиненных убытков и (или) путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (статья 1082 Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 78 Закона об охране окружающей среды). При этом выбор способа возмещения причиненного вреда при обращении в суд осуществляет истец. Вместе с тем, принимая во внимание необходимость эффективных мер, направленных на восстановление состояния окружающей среды, в котором она находилась до причинения вреда, наличие публичного интереса в благоприятном состоянии окружающей среды, суд с учетом позиции лиц, участвующих в деле, и конкретных обстоятельств дела вправе применить такой способ возмещения вреда, который наиболее соответствует целям и задачам природоохранного законодательства.

Статьей 5 Закона об охране окружающей среды органам государственной власти Российской Федерации предоставлено право на предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

На основании пункта 16 постановления № 49 присужденные судом суммы компенсации по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100 процентов. Привлечение соответствующих финансовых органов к участию в деле не является обязательным.

Согласно пункту 22 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100 процентов, если иное не установлено данным пунктом.

В силу пункта 2 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Отказывая в удовлетворении иска, суды исходили из того, что в данном случае администрация выступает не от своего имени, а как муниципальный орган от имени муниципального образования в защиту его прав и законных интересов; при взыскании денежных средств за вред, причиненный почвам муниципального образования, взысканная сумма подлежит последующему зачислению в бюджет МО Мостовский район.

Суды указали, что исходя из норм статей 126, 215 Гражданского кодекса Российской Федерации, с учетом разъяснений абзаца третьего 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», взыскание денежных средств должно производиться за счет казны указанного муниципального образования, от имени которой выступает администрация.

В этой связи в рассматриваемом случае при взыскании денежных средств за вред, причиненный почвам муниципального образования, взысканная сумма подлежала бы взысканию и последующему зачислению в бюджет МО Мостовский район, таким образом, происходит совпадение в одном лице причинителя вреда и получателя компенсации за этот вред, а значит такое взыскание недопустимо.

Аналогичная позиция изложена в определении Верховного Суда Российской Федерации от 01.06.2016 № 305-ЭС15-18795.

Установив совпадение в одном лице причинителя вреда и получателя компенсации за этот вред, суды пришли к выводу об отказе в удовлетворении иска.

Довод управления о нерассмотрении судами вопроса о возмещении вреда посредством приведения земельного участка в надлежащее состояние не может быть принят во внимание, поскольку такое требование не заявлялось, а суды в силу положений статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не вправе выходить за пределы заявленных требований.

Кроме того, согласно пункту 24 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Издержки на осуществление государством мероприятий по восстановлению окружающей природной среды должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду; органы местного самоуправления обязаны принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2009 № 8-П и от 05.03.2013 № 5-П).

Характер и пределы участия местного самоуправления в решении этих вопросов определяются как необходимостью обеспечения с помощью эффективных организационно-правовых средств оперативного устранения причин и ограничения последствий негативного воздействия на окружающую среду и природные объекты, так и ответственностью местного сообщества за предотвращение и устранение вреда, причиняемого им в процессе жизнедеятельности населения.

Таким образом, в соответствии с законом и соблюдением принципа разграничения соответствующих полномочий и гарантирования местному самоуправлению необходимых источников доходов на органы местного самоуправления могут быть возложены как создание условий для надлежащего исполнения субъектами природопользования своих обязанностей по устранению причиненного природным объектам вреда, так и обеспечение проведения за счет собственных сил и средств мероприятий по ликвидации загрязнения территории муниципального образования отходами, образовавшимися в результате жизнедеятельности населения (т.е. имеющими, по сути, местное, коммунальное происхождение), если выявленный факт не является следствием невыполнения или ненадлежащего выполнения конкретным лицом своих обязанностей, связанных с использованием того или иного земельного участка на территории данного муниципального образования.

Отнесение организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых

и промышленных отходов к вопросам местного значения городских округов, закрепленное в пункте 24 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ, предполагает необходимость реализации органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера по налаживанию устойчивой и согласованно функционирующей системы мер, призванных обеспечивать в целях предотвращения загрязнения территории муниципального образования своевременное и бесперебойное оказание услуг по приему и перемещению бытовых и промышленных отходов, а также позволяющих производить их утилизацию и переработку.

Установив в рамках Закона № 131-ФЗ указанное направление деятельности городских округов в виде нормы общего характера, законодатель исходил из того, что содержание этой деятельности, включая конкретные способы, методы, средства решения данного вопроса местного значения, должно раскрываться на основе названного Закона во взаимосвязи с соответствующим специальным, отраслевым, в том числе бюджетным, законодательством. Это означает, что при определении применительно к организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов объема полномочий органов местного самоуправления городских округов, а также их финансовых обязательств, обусловленных реализацией данной публичной задачи, необходимо учитывать компетенцию иных территориальных уровней публичной власти, которой они наделены в этой области, а также обязанности по обращению с отходами, возложенные на участников гражданского оборота, принимая при этом во внимание особенности регулирования такого рода отношений в конкретных сферах природопользования.

Сами по себе организационные меры, характеризующие соответствующие полномочия органов местного самоуправления городского округа в области обращения с отходами состоят в оказании регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов, в том числе для деятельности организаций, осуществляющих их сбор, вывоз, утилизацию и переработку (в частности, путем выделения земельных участков для размещения и утилизации отходов).

Отнесение к вопросам местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления городского округа обязанностей, касающихся проведения очистки территории городского округа от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе

применительно к расположенным на территории городского округа земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий.

Согласно действующему законодательству вопрос о возложении обязанности по непосредственному устранению захламления на расположенных на территории муниципального образования земельных участках в случае, если виновное в причинении вреда лицо не установлено, должен разрешаться на основе определения правообладателя соответствующего земельного участка вне зависимости от вида отходов, которые несанкционированно размещены на земельном участке.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2011 № 2-П указано, что содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (Постановление от 29 марта 2011 года N 2-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым - вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

В постановлении от 13.10.2015 № 26-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что использование пункта 24 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ в качестве нормативного основания для возложения на городские округа безусловной обязанности по проведению за счет средств местного бюджета сбора и вывоза отходов, неправоммерно размещенных неустановленным лицом на расположенных на их территории землях любой формы собственности, влечет нарушение не только закрепленного Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принципа самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления и, соответственно, - нарушение статей 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации.

Наряду с этим и с учетом того, что несанкционированное складирование отходов причиняет вред окружающей среде и является фактором негативного воздействия на

здоровье человека невыполнение или ненадлежащее выполнение органами местного самоуправления своих полномочий (в частности выявления несанкционированных свалок) может являться основанием для их привлечения к ответственности и обязанности принять меры, необходимые для очистки территории муниципального образования от загрязнений отходами, включая несение финансовых затрат.

В соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями.

Статья 13.2 того же Закона устанавливает требования к разработке и реализации региональных программ в области обращения с отходами, в том числе перечень мероприятий по выявлению мест несанкционированного размещения отходов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды"» в качестве приложения к данной программе утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде для достижения целей, показателей и результатов федерального проекта «Чистая страна», входящего в состав национального проекта «Экология»

Согласно пункту 2 названных Правил реализация природоохранных проектов по рекультивации земельных участков, загрязненных в результате хозяйственной или иной деятельности, осуществляется на земельных участках, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде».

Истец, заявляя требования к администрации, не принял во внимание приведенные нормы права.

Поскольку судебные инстанции правильно отказали управлению в иске, оснований для отмены судебных актов не имеется.

Руководствуясь статьями 274, 286 – 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28.04.2022 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2022 по делу № А32-53521/2021 оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий

Л.А. Трифонова

Судьи

О.В. Бабаева

М.Н. Малыгина

Электронная подпись действительна.

Данные ЭП: Удостоверяющий центр Казначейство России
Дата 24.03.2022 9:16:00
Кому выдана Трифонова Любовь Альбертовна

Электронная подпись действительна.

Данные ЭП: Удостоверяющий центр Казначейство России
Дата 14.02.2022 3:45:00
Кому выдана Малыгина Мария Николаевна

Электронная подпись действительна.

Данные ЭП: Удостоверяющий центр Федеральное казначейство
Дата 24.01.2022 9:31:21
Кому выдана Бабаева Ольга Владимировна