



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-265

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

5 июня 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации                      Нефедова О.Н.  
при секретаре                                      Елшиной Е.А.  
с участием прокурора                              Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению муниципального унитарного предприятия Чайковского городского округа «Чайковский водоканал» о признании частично недействующим пункта 14 Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2010 г. № 238,

### установил:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2010 г. № 238 (далее также – Приказ № 238) утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (далее также – Методика).

Согласно пункту 14 Методики таксы для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, при загрязнении, порче (частичном разрушении) и уничтожении (полном разрушении) почв определяются согласно приложениям 1 и 2 к Методике и рассчитываются с учетом коэффициента дефлятора путем умножения (абзац первый).

Коэффициент дефлятор учитывает инфляционную составляющую экономического развития, принимается на уровне накопленного к периоду исчисления размера вреда (год причинения вреда почвам) индекса-дефлятора по отношению к 2010 году, который определяется как произведение соответствующих индексов-дефляторов по годам по строке «инвестиции в основной капитал (капитальные вложения) за счет всех источников

финансирования», разрабатываемых и публикуемых Минэкономразвития России в рамках прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. Коэффициент индексации рассчитывается без учета прогнозного значения индекса-дефлятора на текущий год (значения индекса-дефлятора на год причинения вреда почвам) (абзац второй).

Муниципальное унитарное предприятие Чайковского городского округа «Чайковский водоканал» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пункта 14 Методики не действующим в части, предусматривающей, что таксы для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, рассчитываются путем умножения на коэффициент дефлятора, учитывающий инфляционную составляющую экономического развития, принимаемый на уровне накопленного к периоду исчисления размера вреда индекса-дефлятора по отношению к 2010 году, который определяется как произведение соответствующих индексов-дефляторов по годам по строке «инвестиции в основной капитал (капитальные вложения) за счет всех источников финансирования», разрабатываемых и публикуемых Минэкономразвития России в рамках прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, при этом коэффициент индексации рассчитывается без учета прогнозного значения индекса-дефлятора на текущий год, ссылаясь на его несоответствие части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, пункту 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Полагает, что прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, к которому в оспариваемой части отсылает пункт 14 Методики, не может порождать правовые последствия и являться основанием для исчисления размера вреда, причиненного почвам, поскольку не проходит процедуру государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, не публикуется в установленном законом порядке, а также содержит произвольно изменяемые значения.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что органом по контролю и надзору в сфере природопользования ему выставлено требование о возмещении вреда почве, размер которого с учетом применения коэффициента дефлятора значительно увеличил заявленную к возмещению сумму.

Административный ответчик Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) в письменных возражениях и заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административный иск указали, что оспариваемая в части Методика утверждена полномочным органом, соответствует нормативным правовым

актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Представитель административного истца Попов В.Е. в судебном заседании настаивал на удовлетворении заявленных требований.

В судебном заседании представители Минприроды России Егорова Е.С. и Кузнецов И.С. поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России письменно заявил ходатайство о рассмотрении административного дела без участия своего представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Определяя правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) в статье 3 предусматривает, что хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципов, установленных данной статьей, в том числе принципов платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде, ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Согласно статье 77 названного федерального закона 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 (пункт 1).

Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (пункт 3).

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 (далее – Постановление № 1219), Минприроды России утверждает таксы и методики

исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде (подпункт 5.2.47 пункта 5). На момент принятия оспариваемого акта соответствующие полномочия были закреплены за Минприроды России Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 и признанным Постановлением № 1219 утратившим силу.

Во исполнение требований федерального законодателя Минприроды России Приказом № 238 утвердило Методику.

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Минюсте России 7 сентября 2010 г., регистрационный номер 18364, и опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 4 октября 2010 г., № 40.

Соблюдение процедуры принятия нормативного правового акта и полномочия административного ответчика по его изданию ранее были предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации, о чем имеются вступившие в законную силу решения от 8 апреля 2015 г. № АКПИ15-75, от 19 марта 2018 г. № АКПИ18-113, от 20 марта 2020 г. № АКПИ19-1029.

Оспариваемым пунктом 14 Методика дополнена приказом Минприроды России от 18 ноября 2021 г. № 867, зарегистрированным в Минюсте России 28 января 2022 г., регистрационный номер 67040, размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 28 января 2022 г.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа № 238, утвердившего Методику, и вносящего в него дополнения в оспариваемой части нормативного правового акта соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда (абзац первый пункта 1 статьи 78 Закона об охране окружающей среды).

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и

иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (абзац второй пункта 1 статьи 78 Закона об охране окружающей среды).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 2 июня 2015 г. № 12-П, особенности экологического ущерба, прежде всего неочевидность причинно-следственных связей между негативным воздействием на природную среду и причиненным вредом, определяют трудность или невозможность возмещения вреда в натуре и исчисления причиненного вреда и в силу этого – условность оценки его размера. Кроме того, ущерб, причиненный экологическим правонарушением, отличается сложностью его проявлений: он включает, как следует в том числе из статьи 42 Конституции Российской Федерации, экологический вред окружающей среде, вред, причиняемый здоровью человека (социальный вред), и вред имуществу, находящемуся в частной или публичной собственности (экономический вред). Особые характеристики вреда, причиненного окружающей среде, который не поддается в полной мере объективной оценке (в частности, по причине отдаленности во времени последствий правонарушения), влекут и применение особого, условного метода определения его размера.

Таким образом, возложение законодателем на правонарушителя обязанности возместить вред на основании утвержденных в установленном порядке такс и методик определения размера вреда окружающей среде обусловлено именно невозможностью точного установления характера, степени и размера вреда, причиненного объекту окружающей среды, в том числе вреда, причиняемого почве.

Согласно пункту 1 Методики она предназначена для исчисления в стоимостной форме размера вреда, нанесенного почвам, в том числе имеющим плодородный слой, в результате нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, а также при возникновении аварийных и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Методикой исчисляется в стоимостной форме размер вреда, причиненный почвам как самостоятельному естественно-историческому органоминеральному природному телу, возникшему на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящему из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющему специфические генетико-морфологические признаки и свойства, создающие в некоторых случаях при определенных природно-климатических условиях благоприятные химические, физические и биологические условия для роста и развития растений, в результате их загрязнения, порчи (частичного разрушения), уничтожения (полного разрушения) плодородного слоя (пункт 2 Методики).

Минприроды России, реализуя предоставленные ему полномочия, в пункте 14 Методики предусмотрело порядок определения и расчета такс для

исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, при загрязнении, порче (частичном разрушении) и уничтожении (полном разрушении) почв.

Учитывая, что указанные таксы не пересматривались и не менялись с даты принятия Приказа № 238, то есть с 2010 года, в то время как антропогенная нагрузка на компоненты окружающей среды не уменьшилась, предусмотренная пунктом 14 Методики, введенным приказом Минприроды России от 18 ноября 2021 г. № 867, актуализация такс для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту окружающей среды, путем установления коэффициента дефлятора соответствует закрепленному в статье 77 Закона об охране окружающей среды принципу полного возмещения вреда окружающей среде.

Поскольку такса представляет собой условную единицу оценки ущерба и каких-либо критериев к форме ее выражения закон не содержит, указание в абзаце втором оспариваемого пункта на использование показателя коэффициента дефлятора, учитывающего инфляционную составляющую экономического развития, при расчете такс для исчисления размера вреда, причиненного почвам, не противоречит требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу, и не нарушает прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы устанавливал иную методику исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, или же обязывал Минприроды России внести изменения в правовое регулирование, не имеется.

Довод административного истца о том, что для расчета указанного коэффициента дефлятора могут использоваться произвольные показания, не может быть признан состоятельным.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации понимает документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период (пункт 23 статьи 3), порядок разработки и корректировки которого на долгосрочный период определяется Правительством Российской Федерации (часть 6 статьи 24).

В соответствии с частью 1 статьи 24 приведенного федерального закона прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, с учетом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и стратегического прогноза Российской Федерации на основе

данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими участниками стратегического планирования. Корректировка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период осуществляется в соответствии с решением Правительства Российской Федерации с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

Правительство Российской Федерации постановлением от 11 ноября 2015 г. № 1218 утвердило Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, в пункте 13 которых установило, что Министерство экономического развития Российской Федерации в 5-дневный срок после утверждения Правительством Российской Федерации долгосрочного прогноза (скорректированного долгосрочного прогноза) доводит его до сведения федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и других участников стратегического планирования, а также размещает в электронной форме на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Пункт 14 Методики не предполагает разночтений при выборе используемого для расчета коэффициента дефлятора значения индекса-дефлятора, этот показатель определяется как произведение соответствующих индексов-дефляторов по годам по строке «инвестиции в основной капитал (капитальные вложения) за счет всех источников финансирования», разрабатываемых и публикуемых Министерством экономического развития Российской Федерации в рамках прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

При этом, поскольку действующим законодательством предусмотрена возможность корректировки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, при расчете таксы для исчисления размера вреда, причиненного почвам, в каждом конкретном случае применению подлежат актуальные показатели индексов-дефляторов.

Данные показатели публикуются на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации.

Доводы административного иска относительно порядка принятия, опубликования и государственной регистрации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период подлежат отклонению, поскольку предмет нормоконтроля по настоящему административному делу являются оспариваемые в части положения пункта 14 Методики, порядок принятия, опубликования и государственной регистрации которой, как установлено выше, соблюден.

Нормы части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, а также пункта 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации,

утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, на которые ссылается административный истец в обоснование заявленного требования, вопросы расчета размера ущерба, причиненного окружающей среде, непосредственно не регулируют.

Возмещение вреда, причиненного почвам вследствие их загрязнения, порчи (частичного разрушения) и уничтожения (полного разрушения), размер которого исчислен на основании пункта 14 Методики, является необходимым элементом для возложения имущественной ответственности, предусмотренной гражданским законодательством, основанной на фактических затратах на восстановление нарушенного состояния окружающей среды и денежной оценке потерь экологического характера, связанных с утратой или повреждением компонентов природной среды, в том числе почв, и не лишает заявителя права оспаривания размера вреда, причиненного почвам, в судебном порядке.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу, что оспариваемые в части нормативные положения Методики соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления муниципального унитарного предприятия Чайковского городского округа «Чайковский водоканал» о признании частично недействующим пункта 14 Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2010 г. № 238, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации

 О.Н. Нефедов