

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-771

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

16 декабря 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Лапшове Н.Е.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Кудряшовское» о признании частично недействующим пункта 16 Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 87,

установил:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 87 (далее также – Приказ) утверждена Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (далее также – Методика).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 25 мая 2009 г., регистрационный номер 13989, и опубликован в «Российской газете» 24 июня 2009 г., № 113, действует в редакции приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) от 26 августа 2015 г. № 365.

Согласно пункту 16 Методики исчисление размера вреда, причиненного водным объектам загрязнением (засорением) водных объектов мусором, отходами производства и потребления, в том числе с судов и иных плавучих и

стационарных объектов и сооружений, производится по приведенной в нем формуле № 4 и ее составляющим.

Акционерное общество «Кудряшовское» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании пункта 16 Методики не действующим в части содержащегося в нем словосочетания «отходами производства и потребления», ссылаясь на его противоречие части 1 статьи 19, части 1 статьи 34, статье 75¹ Конституции Российской Федерации, пункту 1 статьи 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе), статье 4, части 2 статьи 6, частям 1–3 статьи 7 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях Российской Федерации», пунктам 3, 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов).

Не оспаривая формулу № 4 и ее составляющие, а также расчет размера вреда, причиненного в результате загрязнения водных объектов мусором (как визуально воспринимаемыми твердыми объектами), административный истец полагает, что пункт 16 Методики в оспариваемой части не подлежит применению к отношениям, связанным с расчетом размера вреда, причиненного водным объектам вследствие их загрязнения жидкими загрязняющими веществами. По мнению Общества, Методика в оспариваемой части содержит коррупциогенные факторы, поскольку является неопределенной, устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, позволяя административным органам и судам произвольно применять различные формулы Методики к одному деликту, в зависимости от величины исчисленного размера причиненного вреда, подлежащего возмещению.

Административный истец полагает, что оспариваемые положения пункта 16 Методики, как не учитывающие специфику жидких загрязнителей, не позволяют адекватно оценить реальный ущерб, причиненный водному объекту в результате попадания в него жидкой фракции навоза (навозных стоков из принадлежащего Обществу свинокомплекса, вызывающих химическое, а не механическое загрязнение водного объекта), нарушают его права и законные интересы, поскольку необоснованно возлагают на него как субъекта предпринимательской деятельности обязанность по возмещению ущерба в размере, существенно превышающем фактически причиненный, незаконно увеличивая финансовое бремя и ограничивая тем самым ведение экономической деятельности.

В обоснование заявленного требования указано, что пункт 16 Методики и приведенная в нем формула № 4 были применены Новосибирским районным судом Новосибирской области при вынесении решения, в соответствии с которым с Общества в счет возмещения вреда, причиненного водному объекту, взысканы денежные средства в размере, существенно превышающем причиненный вред.

Административный ответчик Минприроды России в письменных возражениях на административный иск указало, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, оспариваемое положение не содержит коррупциогенных факторов, является определенным и не противоречит действующему законодательству Российской Федерации, не нарушает прав и охраняемых законом интересов административного истца.

Заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административный иск указал, что Приказ, принятый компетентным органом, прошел государственную регистрацию, опубликован в установленном порядке, анализ содержащихся в Методике формул расчета размера вреда и их отдельных элементов не входит в предмет правовой экспертизы, проводимой Минюстом России при поступлении акта на государственную регистрацию.

Представители административного истца Бабушкин Ю.С., Филатова Ю.В. в судебном заседании поддержали заявленное требование.

В судебном заседании представитель административного ответчика Минприроды России Новожилова О.В. просила отказать в удовлетворении административного искового заявления по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Минюст России направил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав пояснения представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив оспариваемое положение нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Статьей 77 Закона об охране окружающей среды установлено, что 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).

Водный кодекс Российской Федерации (далее – Водный кодекс РФ) в части 2 статьи 69 предусматривает, что методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 639 «О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» установлено, что методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, разрабатывается и утверждается Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (пункт 1).

Согласно подпункту 5.2.47 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, Минприроды России на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде.

Аналогичные полномочия были закреплены в подпункте 5.2.44 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 и действовавшего на день издания Приказа.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа 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.

Доводы административного истца о наличии в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов подлежат отклонению, как необоснованные.

Согласно части 2 статьи 1 Закона об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а

также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Пунктом 2 части 1, пунктом 3 части 3 статьи 3 данного федерального закона предусмотрено проведение федеральным органом исполнительной власти в области юстиции антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации.

Подпунктом 14.2 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (действовавшего на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта), предусмотрено, что Минюст России проводит в установленном порядке антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Из письменного отзыва заинтересованного лица на административный иск следует, что Приказ зарегистрирован в Минюсте России по результатам проведенных правовой и антикоррупционной экспертиз.

Экспертиза проекта Приказа в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, проводилась Департаментом экономики и финансов и Правовым департаментом Минприроды России, проект Приказа размещался на официальном сайте административного ответчика. Заключений независимых экспертов не поступало.

Содержание Методики, включая оспариваемые положения, не дает оснований для вывода о том, что в ней содержатся коррупциогенные факторы, перечисленные в пунктах 3, 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие. Данные обстоятельства также установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2015 г. № АКПИ15-249, от 11 сентября 2023 г. № АКПИ23-539, от 10 января 2025 г. № АКПИ24-984 и др.

Вопреки доводам административного истца оспариваемый в части пункт 16 Методики, предусматривающий исчисление размера вреда, причиненного водным объектам загрязнением (засорением) водных объектов

отходами производства и потребления, в том числе с судов и иных плавучих и стационарных объектов и сооружений, по приведенной в нем формуле № 4 и ее составляющим, не противоречит указанным в административном иске нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Методика в силу ее пункта 1 предназначена для исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства Российской Федерации (негативного изменения водного объекта в результате его загрязнения, повлекшего деградацию его естественных экологических систем и истощение его ресурсов), в том числе согласно ее пункту 2 нарушения правил эксплуатации водохозяйственных систем, сооружений и устройств, а также при авариях на предприятиях, транспорте и других объектах, связанных со сбросом вредных (загрязняющих) веществ в водный объект, включая аварийные разливы нефти и иных вредных (загрязняющих) веществ, в результате которых произошло загрязнение, засорение и (или) истощение водных объектов.

Методикой учитывается причинение вреда водным объектам исключительно в результате нарушений водного законодательства Российской Федерации, приведенных в ее пункте 3, в частности загрязнения и засорения водных объектов в результате сброса в водные объекты и захоронения в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов).

Частью 1 статьи 56 Водного кодекса РФ запрещаются сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов).

Лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке (часть 1 статьи 69 Водного кодекса РФ).

Пунктом 6 Методики предусмотрено, что исчисление размера вреда основывается на компенсационном принципе оценки и возмещения размера вреда по величине затрат, необходимых для установления факта причинения вреда и устранения его причин и последствий, в том числе затрат, связанных с разработкой проектно-сметной документации, и затрат, связанных с ликвидацией допущенного нарушения и восстановлением состояния водного объекта до показателей, наблюдаемых до выявленного нарушения, а также для устранения последствий нарушения.

Согласно правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1743-О-О, окружающая среда, будучи особым объектом охраны, обладает исключительным свойством самостоятельной нейтрализации негативного антропогенного воздействия, что в значительной степени осложняет возможность точного расчета причиненного ей ущерба. Учитывая данное обстоятельство, федеральный законодатель определил, что вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, 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. При этом методика исчисления размера вреда, причиненного объектам охраны окружающей среды вследствие нарушения соответствующего законодательства, во всяком случае не может носить произвольный характер и должна строиться исходя из количественных параметров негативного воздействия на окружающую среду.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 2 июня 2015 г. № 12-П указал, что 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 сложность 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. Модель правового регулирования, основанная на применении стандартных формул для исчисления размера вреда окружающей среде, которое вместе с тем освобождает государство как собственника специфического имущественного объекта от доказывания размера причиненного ему ущерба, отвечает природе соответствующих правоотношений.

Оспариваемые положения Методики не предполагают исчисление размера вреда произвольно, соответствуют положениям статей 77, 78 Закона об охране окружающей среды.

Согласно пункту 11 Методики исчисление размера вреда, причиненного водному объекту сбросом вредных (загрязняющих) веществ в составе сточных вод и (или) дренажных (в том числе шахтных, рудничных) вод, производится по формуле № 1, учитывающей в числе прочих коэффициент природно-климатических условий в зависимости от времени года ($K_{вг}$), коэффициент, учитывающий экологические факторы (состояние водных объектов) ($K_{в}$), определяемый в соответствии с таблицей 2 приложения 1 к Методике, коэффициент индексации ($K_{ин}$), массу сброшенного вредного (загрязняющего) вещества (M_i), определяемую по каждому загрязняющему веществу в соответствии с главой IV Методики, коэффициент интенсивности негативного воздействия вредных (загрязняющих) веществ на водный объект ($K_{из}$), учитывающий интенсивность негативного воздействия вредных (загрязняющих) веществ на водный объект, определяемый в соответствии с пунктом 11.2 Методики.

В случаях загрязнения в результате аварий водных объектов органическими и неорганическими веществами, пестицидами и нефтепродуктами, исключая их поступление в составе сточных вод и (или) дренажных (в том числе шахтных, рудничных) вод, исчисление размера вреда производится по формуле № 2 (пункт 13 Методики).

Исчисление размера вреда, причиненного водным объектам загрязнением (засорением) водных объектов мусором, отходами производства и потребления, в том числе с судов и иных плавучих и стационарных объектов и сооружений ($У_m$) тыс. руб.), производится по формуле № 4, представляющей собой произведение коэффициентов ($K_{вг}$), ($K_{в}$), ($K_{ин}$), значения которых определяются в соответствии с пунктом 11 Методики, коэффициента ($K_{загр}$), характеризующего степень загрязненности акватории водного объекта мусором, отходами производства и потребления в баллах, определяемого в соответствии с таблицей 10 приложения 1 к Методике, и переменных – таксы для исчисления размера вреда, причиненного водным объектам, принимаемой равной 0,8 тыс. руб./м² (H_m), и площади акватории, дна и береговых полос водного объекта, загрязненной мусором, отходами производства и потребления (S_m) м²), определяемой на основании инструментальных замеров, в том числе при необходимости с помощью визуальных наблюдений (пункт 16 Методики).

Тем самым исчисление размера вреда, причиненного водному объекту, по приведенным в Методике формулам дифференцировано ею в зависимости от обстоятельств (случаев, способов) загрязнения водного объекта (сбросом вредных (загрязняющих) веществ в составе сточных и (или) дренажных вод, в результате аварий и т. д.) и характера причиненного вреда, в связи с чем вопреки доводам Общества оспариваемые положения не устанавливают для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения по применению этих формул.

При этом оспариваемый пункт 16 Методики не устанавливает оснований и условий гражданско-правовой ответственности за вред, а определяет формулу № 4, по которой производится математическое определение размера вреда, причиненного водному объекту загрязнением (засорением) именно отходами производства и потребления, сброс которых в водные объекты запрещен в силу части 1 статьи 56 Водного кодекса РФ вне зависимости от их классификации и агрегатного состояния (жидкое, твердое). В связи с этим оспариваемая в части норма не регулирует вопросы, связанные с доказыванием факта причинения вреда и его объема (являющегося примерным), а предназначена для исчисления стоимостной оценки вреда, фактическое причинение которого, а также обстоятельства (условия, способ) его причинения уже установлены соответствующими актами.

Кроме того, в соответствии с частью 6 статьи 5 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 248-ФЗ «О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» нарушение требований, перечень которых установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г.

№ 3256-р, приводит к признанию побочных продуктов животноводства отходами.

С учетом изложенного вопреки утверждению административного истца оспариваемые положения пункта 16 Методики и приведенная в нем формула № 4, подлежащие применению для исчисления размера вреда, причиненного водным объектам загрязнением (засорением) водных объектов отходами производства и потребления (являющегося необходимым элементом для возложения по решению суда имущественной ответственности, предусмотренной гражданским законодательством, основанной на фактических затратах на восстановление нарушенного состояния компонентов природной среды и денежной оценке потерь экологического характера, связанных с их утратой или повреждением), не устанавливают для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения, изложены понятным и доступным образом, отвечают критерию правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, которые бы устанавливали иной, чем предусмотрено формулой № 4 Методики, порядок расчета размера вреда, причиненного водному объекту отходами производства и потребления, не имеется.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административного истца о признании не действующим в части пункта 16 Методики основано на несогласии с произведенным уполномоченным органом расчетом размера вреда, причиненного Обществом водному объекту, заявленного к возмещению, и с принятым по делу с участием Общества судебным актом, проверка законности и обоснованности которого не входит в предмет судебного контроля по данному административному делу.

Фактически заявленное требование сводится к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с точки зрения административного истца, соответствующих дополнений (изменений) в пункт 16 Методики, что в силу действующего законодательства отнесено к дискреционным полномочиям Минприроды России и не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Принимая во внимание изложенное, суд приходит к выводу, что Методика, утвержденная уполномоченным органом государственной власти в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, в связи с чем административное исковое заявление не подлежит удовлетворению согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

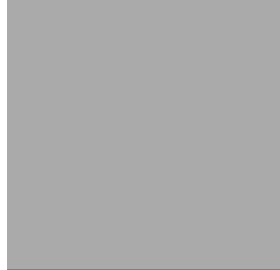
Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Кудряшовское» о признании частично недействующим пункта 16 Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденной приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 87, 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.А. Бугаков