



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-21

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 февраля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Александрова В.Н.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

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

по апелляционной жалобе акционерного общества «Кудряшовское» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2025 г. по делу № АКПИ25-771, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя акционерного общества «Кудряшовское» Бабушкина Ю.С., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы

представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новожиловой О.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

13 апреля 2009 г. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) приказом № 87 (далее – Приказ) утвердило Методику исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (далее – Методика).

25 мая 2009 г. Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России), регистрационный номер 13989, 24 июня 2009 г. опубликован в «Российской газете», № 113.

Согласно пункту 16 Методики исчисление размера вреда, причинённого 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 формуле № 4, в числе прочего содержащей такие элементы, как коэффициент, характеризующий степень загрязнённости акватории водного объекта мусором, отходами производства и потребления, а также площадь акватории, дна и береговых полос водного объекта, загрязнённая мусором, отходами производства и потребления, определяемая на основании инструментальных замеров.

Акционерное общество «Кудряшовское» (далее также – АО «Кудряшовское», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании пункта 16 Методики не действующим в части содержащегося в нём словосочетания «отходами производства и потребления». В обоснование заявленного требования сослалось на противоречие оспариваемой формулировки требованиям части 1 статьи 19, части 1 статьи 34, статьи 75¹ Конституции Российской Федерации, пункта 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», статьи 4, части 2 статьи 6, частей 1–3 статьи 7 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», пунктов 3, 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Общество полагает, что пункт 16 Методики в оспариваемой части не подлежит применению к отношениям, связанным с расчётом размера вреда, причинённого водным объектам вследствие их загрязнения загрязняющими

веществами в жидкой форме, как не учитывающий их специфику и не позволяющий оценить реальный ущерб, причинённый водному объекту такими загрязнителями. При этом формула № 4 и её составляющие, а также расчёт размера вреда, причинённого в результате загрязнения водных объектов мусором (визуально воспринимаемым как твёрдые объекты), административным истцом не оспариваются. По мнению Общества, Методика в оспариваемой части содержит коррупциогенные факторы, так как является неопределённой и устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Нарушение своих прав АО «Кудряшовское» связывает с тем, что пункт 16 Методики и приведённая в нём формула № 4 были применены районным судом при вынесении решения о взыскании с Общества в счёт возмещения вреда, причинённого водному объекту, денежных сумм в размере, с которым Общество не согласно.

Административный ответчик Минприроды России административный иск не признало, указав в возражениях, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, Методика в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Привлечённое к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве на административный иск указало, что Приказ принят полномочным органом, с соблюдением процедуры и правил введения нормативных правовых актов в действие. В отношении проекта Приказа в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, проводилась антикоррупционная экспертиза, он размещался на официальном сайте Минприроды России, заключений независимых экспертов не поступало. При этом анализ содержащихся в Методике формул расчёта размера вреда и их отдельных элементов не входит в предмет правовой экспертизы, проводимой Минюстом России при поступлении акта на государственную регистрацию.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления АО «Кудряшовское» отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней Общество просит данное решение отменить, как незаконное и необоснованное, принять новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что суд первой инстанции в порядке абстрактного нормоконтроля не проверил его доводы о невозможности применения формулы № 4, содержащей такой элемент, как площадь загрязнения, для исчисления размера вреда, причинённого водным объектам загрязняющими веществами в жидкой форме, поскольку в таком случае точный размер площади загрязнения водоёма установить невозможно. Отсутствие в пункте 16 Методики разграничения отходов по агрегатному состоянию, по мнению административного истца, допускает произвольный

расчёт и возмещение вреда окружающей среде в завышенном размере, что является коррупциогенным фактором и свидетельствует о неопределённости оспариваемого положения.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минприроды России просит в её удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права, доводы административного истца основаны на неверном толковании правовых норм.

Минюст России представил отзыв на апелляционную жалобу, в котором поддержал свою позицию по настоящему административному делу, изложенную суду первой инстанции, и просит рассмотреть жалобу без участия представителя данного министерства.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Водный кодекс Российской Федерации закрепляет, что методика исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (часть 2 статьи 69).

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

С учётом предписаний подпункта 5.2.44 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404, действовавшего на день издания Приказа, а также подпункта 5.2.47 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г., 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, суд первой инстанции верно исходил из того, что Приказ, утвердивший Методику, издан Минприроды России во исполнение возложенных на него Правительством Российской Федерации полномочий в пределах предоставленной компетенции, процедура принятия

оспариваемого в части нормативного правового акта, правила введения его в действие соблюдены.

Данный вывод суда ранее был подтверждён 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.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения и пришёл к правомерному выводу о том, что оспариваемое АО «Кудряшовское» положение Методики соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а следовательно, не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Статья 1 Закона об охране окружающей среды, раскрывая содержание основных понятий, используемых в данном законе, определяет, что под вредом окружающей среде понимается негативное изменение окружающей среды в результате её загрязнения, повлёкшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Согласно статье 77 названного федерального закона юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате её 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 объёме в соответствии с законодательством (пункт 1). Вред окружающей среде, причинённый юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утверждёнными 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 учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды (пункт 3).

Частью 1 статьи 56 Водного кодекса Российской Федерации установлен запрет на сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств.

Методика, как следует из её пункта 1, предназначена для исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства Российской Федерации (негативного изменения водного объекта в результате его загрязнения, повлёкшего деградацию его естественных экологических систем и истощение его ресурсов), в том числе согласно её 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.

В пункте 3 Методики приведён перечень случаев, к которым она применяется, раздел II закрепляет общие принципы исчисления вреда, причинённого водным объектам, а в разделе III указаны формулы расчёта, каждая из которых подлежит применению в зависимости от обстоятельств причинения вреда водному объекту.

Пункт 16 Методики, размещённый в разделе III данного документа, содержит формулу № 4, по которой производится математическое определение размера вреда, причинённого водному объекту загрязнением (засорением) именно отходами производства и потребления, сброс которых в водные объекты запрещён в силу части 1 статьи 56 Водного кодекса Российской Федерации вне зависимости от их классификации и агрегатного состояния (жидкое, твёрдое).

При этом согласно пункту 6 Методики 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.

Оспариваемый в части пункт 16 Методики, предусматривающий исчисление размера вреда, причинённого водным объектам загрязнением (засорением) водных объектов отходами производства и потребления, по приведённой в нём формуле № 4, учитывающей площадь загрязнённой акватории, определяемой на основании инструментальных замеров, и коэффициент, характеризующий степень загрязнённости водного объекта в результате его загрязнения, согласуется с требованиями статей 77, 78 Закона об охране окружающей среды, регламентирующими порядок компенсации вреда окружающей среде, и, вопреки доводам Общества, не предполагает исчисление размера вреда произвольно.

Нормативного правового акта большей юридической силы, который бы по-иному регулировал исчисление размера вреда, причинённого водным объектам загрязнением (засорением) водных объектов мусором, отходами производства и потребления, и которому противоречило бы оспариваемое положение, не имеется.

Правовые нормы федерального законодательства, на которые сослалось Общество при обращении в суд с данным административным иском, носят общий характер и не регулируют непосредственно порядок расчёта причинённого вреда окружающей среде, в связи с чем не могут свидетельствовать о незаконности оспариваемого предписания.

Как верно отмечено в решении суда первой инстанции, пункт 16 Методики не регулирует вопросы, связанные с доказыванием факта причинения вреда и его объёма, а предназначен для исчисления стоимостной оценки вреда, фактическое причинение которого, а также обстоятельства (условия, способ) его причинения уже установлены соответствующими актами.

Довод апелляционной жалобы о том, что вывод суда первой инстанции об отсутствии в оспариваемой норме коррупционных факторов обоснован лишь фактом проведения Минюстом России правовой и антикоррупционной экспертиз Методики, несостоятелен.

Не ограничившись установлением факта проведения Минюстом России в предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации порядке правовой и антикоррупционной экспертиз Приказа, суд первой инстанции в обжалуемом решении также указал, что закреплённое в оспариваемой норме правовое регулирование осуществлено Минприроды России в пределах имеющихся полномочий, предоставленных федеральным законодательством, его содержание отвечает общеправовым критериям определённости, ясности и не допускает неоднозначного толкования. Таким образом, вывод суда об отсутствии в Методике, включая оспариваемые положения, коррупционных факторов не является формальным и надлежащим образом мотивирован.

Содержание пункта 16 Методики, указывающего на формулу, по которой производится исчисление размера вреда, причинённого водным объектам путём загрязнения (засорения) водных объектов мусором, отходами производства и потребления, в том числе с судов и иных плавучих и стационарных объектов и сооружений, исходя из площади загрязнения акватории, дна и береговых полос водного объекта, загрязнённого мусором и отходами производства, отвечает критерию правовой определённости, ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования; данных о том, что его применение на практике не соответствует истолкованию, выявленному судом при рассмотрении настоящего административного дела, не установлено (часть 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Утверждения административного истца в апелляционной жалобе о необходимости нормативного закрепления разграничения отходов по агрегатному состоянию сводятся к возложению на орган государственной

власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование в предлагаемой административным истцом редакции. Между тем вопросы, связанные с принятием правовых актов, внесением в них изменений и дополнений, относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти. Верховный Суд Российской Федерации, как и иные суды, не вправе в порядке административного судопроизводства возлагать на эти органы обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Из содержания административного искового заявления и апелляционной жалобы следует, что требования АО «Кудряшовское» обусловлены несогласием с произведённым уполномоченным органом расчётом размера вреда, причинённого Обществом водному объекту, заявленного к возмещению, однако при рассмотрении административных дел в порядке абстрактного нормоконтроля судом не устанавливаются и не исследуются фактические обстоятельства, относящиеся к конкретной ситуации (спору) и не связанные с решением вопроса о соответствии оспариваемого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе о том, что судом первой инстанции не дана оценка всем доводам административного искового заявления, обжалуемое решение должным образом мотивировано, в нём отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Учитывая, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 16 Методики в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении административного искового заявления.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Кудряшовское» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.Н. Александров

И.Н. Зинченко