Правовые особенности возмещения экологического вреда, причиненного органами публичной власти

Патиев Илья Михайлович
Генеральный директор ООО «Руссправо»; аспирант кафедры экологического и природоресурсного права, Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), s2022102@edu.msal.ru

В статье исследуется правовая проблема возмещения экологического вреда, причиненного действиями (бездействием) органов публичной власти. Автор анализирует парадоксальную ситуацию «совпадения должника и кредитора», когда вред наносится бюджетной системе органом, распоряжающимся этими средствами. На основе анализа актуальной судебной практики Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ доказывается несостоятельность формального применения ст. 413 ГК РФ для отказа в исках Росприроднадзора о взыскании ущерба с муниципальных образований.
Обосновывается вывод о том, что средства по искам о возмещении вреда имеют строго целевой характер согласно ст. 78.2 ФЗ-7 от 10.01.2002 № 7-ФЗ, а отсутствие у органов местного самоуправления утвержденных проектов восстановительных работ не должно блокировать взыскание денежных средств в пользу государства. Предлагается закрепить охрану почв как переданное государственное полномочие с обязательным целевым финансированием из федерального бюджета путем внесения изменений в действующее законодательство.
Также аргументируется необходимость внедрения института специального экологического депозитного счета для предотвращения нецелевого расходования компенсационных выплат и перехода к оценке утраченной экологической функции почвы вместо рыночной стоимости перемещаемого грунта при расчете размера ущерба.
Ключевые слова: Экологический вред, возмещение вреда окружающей среде, органы публичной власти, деликтная ответственность, специальный экологический счет, охрана почв, целевое финансирование, Постановление Пленума ВС РФ № 49, Постановление КС РФ № 27-П.

1. Взыскание вреда, причиненного органами публичной власти

Взыскание вреда, нанесенного государственными и муниципальными органами (далее – органами публичной власти), является крайне сложной и актуальной юридической проблемой. Особую остроту этот вопрос приобретает в ситуациях, когда субъект, обязанный возместить ущерб, одновременно является тем, кто его взыскивает, при совпадении кредитора и должника — парадоксальная, на первый взгляд, ситуация, имеющая глубокие юридические и практические корни.

Парадокс заключается в том, что государственное и муниципальное управление земельными ресурсами – «одно из основных направлений деятельности государства в сфере использования и охраны земельных ресурсов, реализуемое в правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной формах» Х [11], призванное обеспечивать их рациональное использование и охрану, само может выступать источником вреда.

Юридические лица публичного характера не обладают правомочием инициирования регрессных требований относительно возмещения экологического ущерба в собственный адрес. Это базируется на ряде юридических аспектов:

— согласно ст. 15 Гражданского кодекса РФ [1] (далее – ГК РФ), убытки возникают вследствие неправомерных деяний иного лица;

— имущественные ценности органов власти входят в состав единого комплекса государственной собственности;

— предъявление иска органом публичной власти самому себе нарушает принципы рациональности отправления правосудия;

— статья 10 Бюджетного кодекса РФ [2] (далее – БК РФ) регламентирует порядок осуществления финансовых операций исключительно на основе предварительно утвержденных планов расходов.

Специфика деликта публичной власти в корне отличается от ответственности бюджетных учреждений. Если вред причинен в ходе реализации властно-распорядительных полномочий, ответственность наступает по ст. 1069 ГК РФ. Когда орган местного самоуправления является обычным землепользователем, применяются правила ст. 1064 ГК РФ.

То обстоятельство, что финансирование деятельности местной администрации осуществляется из того же бюджета, суды квалифицировали как достаточное для отказа в иске о возмещении вреда в денежной форме по смыслу ст. 413 ГК РФ. Следует отметить, что суды при этом не устанавливали обстоятельства дела, не рассматривали вопросы наличия доказательства экологического ущерба.

2. Эволюция судебной практики и позиция высших судов

Ввиду интеграции ОМСУ в единую систему публичной власти диссертант полагает необходимым закрепить охрану почв не как абстрактный вопрос местного значения, а как отдельное переданное государственное полномочие. Для этого предлагается дополнить главу 4 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ [4] статьей, регламентирующей порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации в сфере охраны почв с обязательным целевым финансированием из федерального бюджета, что исключит применение судами ст. 413 ГК РФ о совпадении должника и кредитора.

При этом, судами не принималось во внимание, что в силу пункта 18 Постановления Пленума ВС РФ № 49 [5] и пункта 2 статьи 78 Федерального закона № 7-ФЗ[3] возможность подачи Росприроднадзором иска в возмещении вреда «в натуре» обусловлена наличием проекта восстановительных работ.

Факт отсутствия такого проекта у органов публичной власти (как муниципальных образований, так и субъектов Российской Федерации) фактически лишал Росприроднадзор, фактически лишал Росприроднадзор возможности предъявления иска в натуральной форме, а суды использовали этот пробел для полного отказа в иске о денежном возмещении. Это в целом исключало любую возможность компенсации вреда, причиненного вследствие действий (бездействия) органа местной администрации.

По мнению ученых [12], при возмещении вреда окружающей среде действуют специальные эколого-правовые правила. До принятия Постановления Пленума ВС РФ № 49 (далее – Постановление 49) судебная практика колебалась: в частности, в Определении ВС

РФ от 1 июня 2016 г. по делу № 40–183357/2014[8] денежное обязательство было признано прекращенным. В то же время Арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановлением от 29 июня 2022 г. по делу № 32–15948/2020[7] занял иную позицию и удовлетворил иск о возмещении вреда, поскольку факт причинения ущерба почвам нашел свое подтверждение в материалах дела. Исходя из этого, Южное межрегиональное управление направило кассационные представления в Верховный Суд РФ по делам № А32-53521/2021[9] и № А32-52065/2021[10].

В итоге Верховный Суд РФ рассмотрел обе жалобы в судебном заседании, по результатам которого согласился с доводами Росприроднадзора. Позиция высшей инстанции сводится к тому, что законодатель, устанавливая факт совпадения кредитора и должника (истца и ответчика), исходил из невозможности восстановления нарушенного права при таком субъектном составе правоотношений.

Следовательно, сам законодатель закрепил факт совпадения истца и ответчика в одном лице как правовое основание для прекращения соответствующего обязательства. Такой подход обусловлен объективной невозможностью исполнения реституции при тождестве субъектов спора. Именно эта юридическая невозможность восстановления права легла в основу мотивировочной части оспариваемых судебных решений.

Между тем правоприменители проигнорировали ограничительный характер положений статьи 413 ГК РФ. Согласно её смыслу, прекращение обязательства совпадением должника и кредитора возможно лишь в том случае, если иное прямо не предусмотрено законом или не вытекает из существа правоотношения. При этом сама природа обязательств по возмещению экологического вреда указывает на обратное.

Важнейшей характеристикой данных платежей выступает их строго целевой режим, закрепленный императивными нормами ст. 78.2 Федерального закона № 7-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 № 446-ФЗ). Это означает, что средства поступают в доходную часть бюджетов субъектов и муниципалитетов исключительно для финансирования выявления, оценки или ликвидации накопленного экологического ущерба, а также иных мероприятий по защите природы.

Пункт 5 данной статьи особо подчеркивает: эти средства не могут быть использованы на цели, не предусмотренные законом. С учетом позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ целью ответственности является восстановление нарушенного состояния. Следовательно, денежное возмещение со стороны органа местного самоуправления юридически достижимо и будет обеспечено благодаря целевому назначению средств.

Кроме того, суды не приняли во внимание, что Росприроднадзор был лишен возможности предъявления иска «в натуре». Согласно пункту 18 Постановления Пленума ВС РФ № 49, возможность возложения обязанности по восстановлению окружающей среды напрямую зависит от наличия утвержденного проекта восстановительных работ. Факт отсутствия такого проекта у администрации фактически исключал для надзорного ведомства любой способ возмещения вреда, кроме денежного.

Значимым шагом в эволюции судебной практики стало Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 года № 27-П [6]. КС РФ пришел к выводу, что обязанность муниципальных властей по ликвидации несанкционированных свалок конституционно допустима только при условии наличия механизма финансирования этой деятельности за счет вышестоящих бюджетов. Анализ практики после вынесения этого акта показывает отход судов от формального применения ст. 413 ГК РФ. Акцент сместился на доказательство факта бездействия органов власти.

Разрешение указанных коллизий невозможно без обращения к системе природоохранных нормативов. Именно количественные показатели состояния компонентов среды выступают объективным критерием, позволяющим суду преодолеть субъективную оценку виновности.

Сущность экологического нормирования состоит в установлении показателей выбросов, сбросов и отходов, при которых негативное воздействие будет сведено к минимуму (ст. 19 ФЗ № 7-ФЗ). Однако ключевой изъян текущей модели — разрыв между фискальной функцией платежей и восстановительной функцией возмещения вреда.

Применительно к охране почв возникает фундаментальная правовая коллизия. Гигиенические нормативы разработаны детально, однако специализированные экологические нормативы, отражающие способность почвы к самовосстановлению, практически отсутствуют. Действующая система ориентирована на валовые показатели химического вещества и не предусматривает механизмов расчета невосполнимых экологических потерь. На практике Росприроднадзор вынужден доказывать суду отрицательный факт — принципиальную невозможность возвращения почве её экосистемных функций.

Выходом видится разработка дифференцированной системы нормативов качества почв для земель сельскохозяйственного назначения: порог снижения гумуса и изменения кислотности (pH); для городских почв: показатели токсичности и утраты способности к самоочищению; для земель лесного фонда: критерии сохранности лесной подстилки.

Следует отметить, что суды не принимают во внимание, что из-за отсутствия у ответчика проекта восстановительных работ Росприроднадзор лишен возможности заявить иск о возмещении вреда «в натуре». Согласно пункту 18 Постановления Пленума ВС РФ № 49, возможность возложения на причинителя обязанности по восстановлению окружающей среды напрямую зависит от наличия надлежащим образом разработанного и утвержденного проекта таких работ.

Ситуацию осложняет отсутствие утвержденной нормативной базы, регламентирующей требования к составу, содержанию и порядку согласования таких проектов. В результате при разрешении вопроса о возмещении вреда в натуральной форме суды нередко прибегают к механическому применению правил о рекультивации земель, предназначенных для техногенного вмешательства.

Между тем правовая природа этих обязательств принципиально различна: обязанность осуществить рекультивацию возникает в связи с производственной деятельностью недропользователя или застройщика, тогда как обязательства по возмещению экологического вреда имеют деликтный характер. Они возникают вследствие действий (бездействия), не связанных напрямую с законным процессом осуществления природопользования, что требует разработки самостоятельного процессуального механизма подготовки соответствующих проектных документов.

3. Предложения автора

Анализ правового регулирования возмещения экологического вреда, причиненного органам публичной власти, позволяет предложить следующие меры:

— Разработка и принятие самостоятельного Федерального закона «О почвах», который консолидирует разрозненные требования к охране земель. В рамках данного закона предлагается учредить ***Государственный реестр биологического состояния почв.*** Данный реестр станет информационно-аналитической системой мониторинга показателей гумуса, кислотности (pH) и токсичности. Предлагаемый Реестр биологического состояния почв не подменяет собой ЕГРН и не вторгается в сферу регулирования гражданского права о вещных правах. Он фиксирует экологическое состояние природного компонента, то есть совокупность биологических и химических свойств плодородного слоя, которые не являются статичными характеристиками вещи. Почва здесь рассматривается не как объект права частной или государственной собственности, а как общенациональное достояние и активный природный ресурс.

Аналогично Государственному лесному реестру (ст. 93.1 ЛК РФ) и Водному реестру, учет качественного состояния природного компонента является обязательным элементом публичного управления. Отсутствие такого кадастра для почв сейчас лишь подчеркивает лакуны правового регулирования охраны земель, которые диссертант предлагает восполнить.

— Имплементация в статью 78.2 Федерального закона № 7-ФЗ института «специального экологического депозитного счета». Механизм предполагает зачисление взысканных с органов публичной власти средств не в доходную часть общего бюджета соответствующего уровня, а на обособленный счет Федерального казначейства. Расходование средств с такого счета должно допускаться исключительно по решению специальной межведомственной комиссии и только на конкретные восстановительные работы в отношении пострадавшего участка, что полностью исключает смешивание компенсационных выплат с общими бюджетными ассигнованиями.

— Закрепление в императивной форме исключительных случаев, когда возмещение вреда должно осуществляться исключительно в натуре (совпадение должника и кредитора, наличие у органа публичной власти технических возможностей, причинение вреда на особо охраняемых территориях).

— Переход от оценки стоимости перемещаемого грунта к оценке утраченной экологической функции (биопродуцирующей способности), что потребует привлечения междисциплинарных экспертиз.

— Разработка нормативной базы, регулирующей требования к составу, содержанию и порядку утверждения проектов восстановительных работ.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2025) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
4. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Собрание законодательства РФ. — 2025. — № 12. — Ст. 1200.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П // Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru.
7. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.06.2022 № Ф08-3230/2022 по делу № А32-15948/2020 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 01.06.2016 № 305-ЭС15-18795 по делу № А40-183357/2014 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.04.2023 № 308-ЭС22-27164 по делу № А32-53521/2021.
10. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.06.2022 № Ф08-5500/2022 по делу № А32-15948/2020.
11. Земельное право: учебное пособие / Н. П. Воронина, И. С. Онищенко; — Вологда. 2023. С. 133.
12. Жаворонкова, Н.Г. Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного окружающей среде и отдельным природным ресурсам : монография / Жаворонкова Н.Г. — Москва : Проспект, 2020. — 144 с.

legal features of compensation for ecological damage caused by public Authorities

Patiev Il.M.

LLC “Russpravo”, O.E. Kutafin Moscow State University (MSAL)

The article examines the legal issue of compensation for environmental damage caused by the actions (or inaction) of public authorities. The author analyzes the paradoxical situation of the “coincidence of the debtor and the creditor,” when damage is caused to the budget system by the body that manages these funds. Based on an analysis of the current judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation and the Constitutional Court of the Russian Federation, it is demonstrated that the formal application of Article 413 of the Civil Code of the Russian Federation for rejecting Rosprirodnadzor’s claims for compensation of damage against municipal entities is untenable.

Keywords: Environmental damage, compensation for environmental damage, public authorities, tort liability, special environmental account, soil protection, targeted financing, Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 49, Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 27-P.

References

1. Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated November 30, 1994, No. 51-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 1994. – No. 32. – Art. 3301.
2. The Budget Code of the Russian Federation dated July 31, 1998, No. 145-FZ (as amended on December 28, 2025) // Collection of Legislation of the Russian Federation. — 1998. — No. 31. — Art. 3823.
3. Federal Law No. 7-FZ dated January 10, 2002, “On Environmental Protection” // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2002. – No. 2. – Art. 133.
4. Federal Law No. 33-FZ dated March 20, 2025, “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority” // Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2025. – No. 12. – Art. 1200.
5. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated November 30, 2017, No. 49 “On Certain Issues of Applying the Legislation on Compensation for Harm Caused to the Environment” // Access mode: SPS “ConsultantPlus”.
6. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated May 30, 2023, No. 27-P // Access mode: http://publication.pravo.gov.ru.
7. Resolution of the Arbitration Court of the North Caucasus District dated June 29, 2022, No. F08-3230/2022, in case No. A32-15948/2020 // Access mode: SPS “ConsultantPlus”.
8. Definition of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation dated 06/01/2016 No. 305-ES15-18795 in case No. A40-183357/2014 // Available at: SPS "ConsultantPlus".
9. Definition of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation dated 04/20/2023 No. 308-ES22-27164 in case No. A32-53521/2021
10. Resolution of the Arbitration Court of the North Caucasus District dated 06/29/2022 No. F08-5500/2022 in case No. A32-15948/2020.
11. Land Law: a study guide / N. P. Voronina, I. S. Onishchenko; — Vologda. 2023. P. 133.
12. Zhavoronkova, N. G. Legal Regulation of Compensation for Damage Caused to the Environment and Individual Natural Resources: a Monograph / Zhavoronkova N. G. — Moscow: Prospect, 2020. — 144 p.