



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации и пунктов 1 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Карьер Приморский»

город Санкт-Петербург

6 декабря 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

с участием представителей общества с ограниченной ответственностью «Карьер Приморский» – его генерального директора К.Г.Хоруженко, а также адвокатов В.Д.Мельгунова и К.В.Фонарькова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Петрова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.В.Коновалова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации и пунктов 1 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба общества с ограниченной ответственностью «Карьер Приморский». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон и выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.В.Таманцевой, от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – И.А.Сорокина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Общество с ограниченной ответственностью «Карьер Приморский» (далее также – ООО «Карьер Приморский», общество) оспаривает конституционность положений статьи 76 «Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями» Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которым:

юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений (пункт 1);

приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их загрязнении, других видах порчи, самовольном занятии, снос зданий, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, восстановление уничтоженных межевых знаков

осуществляется юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет (пункт 3).

Общество оспаривает также конституционность положений статьи 77 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в силу которых:

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).

1.1. ООО «Карьер Приморский» имеет лицензию на пользование недрами от 12 февраля 2021 года, предусматривающую разведку и добычу песка на участке № 8 Раздольненского месторождения песков, расположенном на территории Надеждинского муниципального района Приморского края. Земельный участок над лицензионным участком недр используется обществом на основании договора аренды от 12 февраля 2021 года, заключенного с юридическим лицом и содержащего обязательное условие о переводе земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, что и было сделано распоряжением министерства имущества и земельных отношений Приморского края от 15 августа 2022 года по результатам публичных слушаний и по согласованию с министерством сельского хозяйства Приморского края. Сведения об

установлении категории «земли промышленности» и вида разрешенного использования земельного участка «недропользование» внесены в Единый государственный реестр недвижимости, что подтверждено выпиской от 3 ноября 2022 года.

Ранее общество разработало, согласовало и утвердило проект рекультивации земель и 13 декабря 2021 года направило его в Приморское межрегиональное управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Технический проект разработки лицензионного участка недр согласован министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края (письмо от 13 января 2022 года), от него получен горный отвод (горноотводный акт от 25 марта 2022 года).

Однако уже в январе 2022 года общество приступило к снятию и перемещению плодородного слоя почвы с арендованного земельного участка (с видом разрешенного использования на тот момент «для производства сельскохозяйственной продукции») в целях подготовки к добыче песка, что было установлено в рамках административного расследования должностным лицом Приморского межрегионального управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору 21 января 2022 года. Это послужило основанием для привлечения общества к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.6 «Порча земель» КоАП Российской Федерации, постановлением по делу об административном правонарушении от 15 февраля 2022 года с назначением штрафа в размере 30 000 руб. Постановлением по делу об административном правонарушении от 19 апреля 2022 года оно повторно привлечено к ответственности по части 1 той же статьи и на него наложен штраф в размере 35 000 руб.

Вместе с тем Приморское межрегиональное управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору предъявило к обществу иск о возмещении причиненного почве вреда, размер которого рассчитан по Методике исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (утверждена приказом

Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2010 года № 238). Решением Арбитражного суда Приморского края от 18 января 2023 года в удовлетворении иска отказано. Приняв во внимание позицию министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края, администрации Надеждинского муниципального района Приморского края и юридического лица – арендодателя земельного участка, привлеченных в качестве третьих лиц и подтвердивших добросовестное поведение ответчика в ходе подготовки к добыче песка на участке, суд пришел к выводу, что, хотя ответчик преждевременно произвел работы по снятию и перемещению почвы, на момент рассмотрения дела участок переведен в состав земель промышленности и потому отсутствует ранее существовавший объект причинения вреда, а требуемые денежные средства не могут быть направлены на восстановление предыдущего состояния земельного участка. Кроме того, по мнению суда, удовлетворение иска о взыскании ущерба – с учетом наличия проекта рекультивации земель – означало бы применение к ответчику двойной ответственности.

Постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 28 апреля 2023 года, оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 июля 2023 года, решение суда первой инстанции отменено и с общества взыскано 114 543 600 руб. в бюджет Надеждинского муниципального района Приморского края. Суд второй инстанции установил, что земельный участок сельскохозяйственного назначения мог быть использован для осуществляемой ответчиком деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых лишь после его перевода в состав земель промышленности и с ответчика подлежит взысканию ущерб, нанесенный землям сельскохозяйственного назначения их нецелевым использованием до перевода участка в иную категорию. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 2023 года обществу отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании

Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

1.2. По мнению ООО «Карьер Приморский», оспариваемые нормы противоречат статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они позволяют рассматривать снятие и перемещение недропользователем плодородного слоя почвы – в целях его сохранения и дальнейшего использования – на земельном участке сельскохозяйственного назначения в качестве неправомерного действия, причиняющего вред окружающей среде, несмотря на последующий перевод этого участка в категорию земель промышленности (который был завершен на дату вынесения судебного акта по спору о взыскании нанесенного почве ущерба), при наличии лицензии на разработку недр на этом участке, технического проекта разработки месторождения и проекта рекультивации нарушенных земель. Тем самым, как утверждает заявитель, оспариваемые нормы допускают привлечение к ответственности в виде возмещения вреда окружающей среде в отсутствие самого ее компонента, подлежащего восстановлению, исключительно в карательных, а не в компенсационных целях, а также приводят к возложению двойной ответственности в виде возмещения вреда одному и тому же объекту, поскольку после завершения работ по добыче полезных ископаемых предусмотрена, согласно указанным проектам, рекультивация нарушенного земельного участка.

В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу на нарушение конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки их нарушения в результате применения этого акта в конкретном деле с участием гражданина или юридического лица, а также неопределенность в вопросе о том, соответствует ли акт Конституции Российской Федерации. Он принимает постановление,

оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Таким образом, пункты 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации и пункты 1 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на их основании решается вопрос о возмещении вреда окружающей среде правообладателем земельного участка в связи со снятием с его поверхности плодородного слоя почвы с целью подготовки к добыче полезных ископаемых, разрешенной лицензией, полученной таким лицом, если эти действия произошли до того, как участок был переведен из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 2). Приведенные положения – в единстве с провозглашенными в конституционной преамбуле целью обеспечить благополучие нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними – определяют взаимообусловленность закрепленных Конституцией Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42), с одной стороны, и, с другой – обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно

относиться к природным богатствам (статья 58). Указанная конституционная обязанность имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации права на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридических лиц, что с необходимостью предполагает их ответственность за состояние экологии (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 2 июня 2015 года № 12-П и др.).

В то же время Конституция Российской Федерации, гарантируя в России условия для функционирования рыночной экономики – единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (статья 8, часть 1), относит к числу прав и свобод, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и право частной собственности, охраняемое законом и включающее в себя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими (статья 35, части 1 и 2). Из этих положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 17, 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 74 (часть 1) и 75¹ следует, что в России должны создаваться находящиеся под государственной, в том числе судебной, защитой благоприятные условия для функционирования экономической системы, приниматься меры, направленные на оптимизацию регулирования экономических отношений, на создание условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, на обеспечение социального партнерства, экономической и социальной солидарности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2023 года № 14-П и др.). Соответственно, правовые основы государственной политики в этой сфере – исходя из того, что ценность сохранения природы

утверждается на конституционном уровне (статья 72, пункт «д» части 1, Конституции Российской Федерации), – должны устанавливаться так, чтобы при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировалось соблюдение и защита экологических прав граждан (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П и др.).

3. Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, на предупреждение и минимизацию экологических рисков.

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

3.1. Согласно статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде – это ее негативное изменение в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Специфической чертой имущественной ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды является то, что вред как необходимое условие состава правонарушения причиняется не имуществу конкретного лица, а окружающей среде, определяемой данной статьей как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников

энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность, а также антропогенных объектов. Возмещение вреда в подобных случаях направлено в первую очередь на преодоление указанных последствий и восстановление нарушенного состояния окружающей среды в максимально возможной степени.

Особенности экологического ущерба, прежде всего неочевидность причинно-следственных связей между негативным воздействием на окружающую среду и причиненным вредом, определяют трудность или невозможность возмещения вреда в натуре и исчисления вреда, а потому – условность оценки его размера. Кроме того, ущерб, нанесенный 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).

Основанием для привлечения лица к имущественной ответственности является, в силу статей 1 и 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды», причинение им вреда, выразившегося в негативном изменении состояния окружающей среды. Данным Федеральным законом регламентирован институт компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области ее охраны: такая компенсация осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда, при этом размер причиненного вреда определяется 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; на основании решения суда или арбитражного суда вред может быть возмещен как в денежной

форме посредством взыскания суммы убытков, так и в виде выполнения мероприятий по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (пункты 1 и 2 статьи 78).

В силу пункта 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» вред, причиненный окружающей среде 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. В то же время пункт 5 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации возлагает на лицо, чья деятельность привела к ухудшению качества земель, в частности в результате их загрязнения и нарушения почвенного слоя, обязанность обеспечить их рекультивацию, которая представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв и восстановления плодородного слоя почвы.

В соответствии с пунктами 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации юридические лица и граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений; виновными в земельных правонарушениях или за их счет осуществляется приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их загрязнении, других видах порчи, самовольном занятии. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, приведенные нормы, отвечающие требованиям статей 45 и 46 Конституции Российской Федерации, направлены на защиту и восстановление нарушенных прав в отношении земельных участков, на защиту публичных интересов, состоящих в полной (максимальной) компенсации вреда, причиненного окружающей среде, и не могут

расцениваться как нарушающие конституционные права (определения от 17 июля 2018 года № 1788-О и от 30 июня 2020 года № 1539-О). В свою очередь, пункт 3 статьи 77 и абзац второй пункта 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», закрепляя гарантии возмещения вреда окружающей среде и порядок определения его размера, не допускают произвольного привлечения к имущественной ответственности, в том числе в отсутствие состава гражданского правонарушения, и также направлены на реализацию принципа полного возмещения вреда (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2023 года № 218-О).

Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что цель ответственности за причинение вреда окружающей среде – достижение компенсации, восстановление ее нарушенного состояния, в связи с чем истец вправе выбрать способы возмещения вреда, в том числе предусмотренные статьей 1082 ГК Российской Федерации и статьей 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а суд, с учетом конкретных обстоятельств дела оценивая в каждом случае эффективность этих способов, вправе применить тот, который наиболее соответствует указанной цели; возмещение вреда может осуществляться посредством взыскания причиненных убытков и (или) путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (пункты 13 и 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», пункт 35 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2018), утвержденного его Президиумом 14 ноября 2018 года, и пункт 28 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019), утвержденный его Президиумом 17 июля 2019 года).

3.2. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков из одной категории в другую, осуществляется Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным

законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»).

Так, в соответствии с Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в ряде исключительных случаев, в том числе связанных с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель (пункт 8 части 1 статьи 7). При этом показателью то обстоятельство, что, хотя перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (муниципальному округу, городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в другую категорию не допускается, применительно к переводу для целей добычи полезных ископаемых сделано исключение (часть 2 статьи 7 того же Федерального закона).

В силу Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, которая является документом, удостоверяющим право пользователя недр на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении пользователем недр предусмотренных лицензией условий (часть первая и третья статьи 11);

права и обязанности пользователя недр возникают с даты государственной регистрации лицензии (часть седьмая статьи 9).

Законодательству известны случаи автоматического изменения целевого назначения земельных участков, когда не требуется перевод участка в иную категорию. Так, согласно части 1¹ статьи 12 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, является переводом земель водного фонда в земли категории, указанной в разрешении на создание искусственного земельного участка. В случаях, указанных в частях 4, 9 и 13 статьи 14 того же Федерального закона, принятие акта о переводе земельного участка из одной категории в другую (решения об отнесении земельного участка к соответствующей категории земель) не требуется (часть 15 той же статьи). В силу части 1 статьи 4 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сведения об отнесении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения (за исключением случая, если участок отнесен к категории земель населенных пунктов) в целях строительства, реконструкции объекта инфраструктуры вносятся в Единый государственный реестр недвижимости по заявлениям соответствующих лиц на основании утвержденной документации по планировке территории; при этом принятие решения о переводе земельного участка из одной категории земель в другую или о его отнесении к определенной категории земель не требуется.

По общему правилу, перевод земельного участка в другую категорию при выдаче лицензии на пользование недрами не является автоматическим. На основании статьи 3 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» ходатайство о переводе в другую категорию направляется заинтересованным лицом в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на его рассмотрение (часть 1); по результатам рассмотрения ходатайства исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления принимается акт о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую либо акт об отказе в этом (часть 4).

Таким образом, перевод земельного участка сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности в целях добычи полезных ископаемых предполагает принятие уполномоченным органом решения об удовлетворении ходатайства заинтересованного лица – при условии наличия утвержденного проекта рекультивации земель и при отсутствии к тому установленных законом препятствий: согласно статье 4 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель или земельных участков из одной категории в другую не допускается в случае установления в соответствии с федеральными законами ограничения такого перевода либо запрета на такой перевод, в случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы, если ее проведение предусмотрено федеральными законами, и в случае установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации. С учетом этого положительное для заявителя разрешение ходатайства об изменении категории земельного участка не предрешено, что исключает возникновение подлежащего защите интереса, основанного лишь на его ожиданиях относительно перевода участка в другую категорию, а также не позволяет оценить как законные действия правообладателя участка, предпринятые исходя из той категории

земель, в которую участок предполагается перевести, но противоречащие существующей до перевода категории.

3.3. В силу подпункта 8 пункта 1 статьи 1 и пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Абзац второй статьи 42 данного Кодекса закрепляет обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, а согласно его статье 78 земли сельскохозяйственного назначения используются, по общему правилу, в целях, связанных с сельскохозяйственным производством. В этом контексте возможность применения юридических санкций в рамках механизма возмещения вреда окружающей среде в связи с нарушением целевого назначения земель стимулирует землепользователей к осуществлению хозяйственной деятельности сообразно их целевому назначению.

Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель, обозначенной в пункте 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, и разрешенного использования.

В пункте 8 Обзора судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года) указано, что осуществление на основании лицензии на пользование недрами деятельности по добыче общераспространенных полезных ископаемых, ведущей к нарушению правового режима земельного участка, не допускается до перевода участка в категорию земель, позволяющую добывать полезные ископаемые; земельный участок сельскохозяйственного назначения может быть использован для работ, связанных с добычей полезных ископаемых, лишь после его перевода из данной категории, а до того правовой режим его использования в силу статей 42 и 78 Земельного кодекса Российской Федерации ограничен целевым назначением; само по себе наличие у лица лицензии на пользование недрами не освобождает это лицо от обязанности

соблюдать земельное законодательство и не дает права добывать общераспространенные полезные ископаемые на земельных участках сельскохозяйственного назначения. В пункте 14 того же Обзора отмечено, что, если лицо, причинившее вред окружающей среде, впоследствии, действуя добросовестно, принимает меры, направленные на восстановление состояния окружающей среды, в соответствии с утвержденным проектом рекультивации, в удовлетворении иска о возмещении вреда в денежной форме может быть отказано, причем неэффективность и недостаточность рекультивационных работ, наличие трудновосполнимых или невозполнимых экологических потерь могут быть оценены только после завершения рекультивации или, если такие работы не завершены, – по истечении установленного судом срока ее проведения.

3.4. Само по себе снятие плодородного слоя с земельного участка сельскохозяйственного назначения вопреки такому целевому назначению – до изменения его категории, являясь нарушением установленного порядка, не может рассматриваться в качестве правомерного действия, не влекущего вреда окружающей среде, возмещение которого направлено, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 июня 2015 года № 12-П, в первую очередь на преодоление негативного изменения окружающей среды и восстановление нарушенного ее состояния в максимально возможной степени. В соответствии с изложенной там же правовой позицией особые характеристики вреда, причиненного окружающей среде, который не поддается в полной мере объективной оценке (в частности, по причине отдаленности во времени последствий правонарушения), влекут за собой и применение особого, условного метода определения его размера. В дополнение к этому Конституционный Суд Российской Федерации указал в Определении от 9 февраля 2016 года № 225-О, что проведение одной только рекультивации не выступает способом полного возмещения экологического вреда. Кроме того, восстановление земельного участка, используемого в целях добычи полезных ископаемых, в соответствии с заранее разработанным проектом его рекультивации является

обязанностью землепользователя, подлежащей исполнению в качестве элемента нормальной хозяйственной деятельности, и, не будучи последствием совершения противоправных действий, не может рассматриваться как мера ответственности. Поэтому возложение на землепользователя обязанностей как провести рекультивацию земельного участка, так и возместить вред окружающей среде не свидетельствует о нарушении его прав.

Обеспечивая сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, оспариваемые в настоящем деле нормы направлены на возмещение причиненного окружающей среде вреда в полном объеме и в этом качестве Конституции Российской Федерации не противоречат.

4. Основная задача России как гаранта экологического благополучия и как социального государства, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации), – достижение баланса частных и публичных интересов в экономической сфере и в сфере обеспечения экологической безопасности путем установления правового регулирования, ориентированного на профилактику экологических правонарушений и на стимулирование щадящих по отношению к окружающей среде методов хозяйствования в целях экосовместимого экономического развития, что предполагает использование как частно-, так и публично-правовых методов регулирования, включающих широкий набор правовых средств (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июня 2015 года № 12-П).

При рассмотрении иска к землепользователю о возмещении вреда окружающей среде суд не должен ограничиваться констатацией наличия состава правонарушения в момент причинения вреда и не может не учитывать последующей динамики правоотношений, оказывающей влияние

на их существо, в частности исключаяющей (или существенно снижающей) вредоносность имевшего место нарушения норм права. Если государство как собственник недр выдает лицензию на добычу полезных ископаемых, то это означает выражение им готовности к тому, что земельный участок не останется в прежнем состоянии, когда такая добыча начнется, поскольку она в любом случае сопряжена с нарушением (снятием и перемещением) почвенного слоя. Соответственно, государство делает осознанный выбор и считает экономически целесообразной добычу на этом участке полезных ископаемых со всеми ее природоохранными издержками. Выдача лицензии на добычу полезных ископаемых на определенном участке сама по себе не лишает возможности осуществления на нем сельскохозяйственной деятельности (например, если перевод участка в другую категорию не состоится) или возвращения его в категорию земель сельскохозяйственного назначения в будущем и подлежит учету при возложении судом на землепользователя обязанности возместить вред, причиненный окружающей среде снятием плодородного слоя почвы до перевода участка в другую категорию.

Достижение справедливого баланса публичных и частных интересов предполагает установление и оценку неблагоприятных последствий допущенного нарушения для окружающей среды, в том числе с учетом перспектив использования как самого земельного участка, так и снятого слоя почвы для нужд сельского хозяйства. При этом не исключается, что сам факт преждевременного (до изменения категории земель) вторжения в почвенный слой может вызывать дополнительный (сопутствующий) экологический вред, требующий возмещения, который в данном случае причиняется не порчей плодородного слоя как таковой, а тем, что действия недропользователя по перемещению плодородного слоя были преждевременными и в момент их совершения обладали признаками противоправности. Вред, причиняемый окружающей среде, может заключаться как в ущербе плодородию конкретного участка, так и в утрате качества снятого с участка плодородного слоя почвы вне связи с

возможностью использования участка в результате нарушения правил рекультивации земель (в том числе снятия и хранения почвы). В последнем случае возникает невозможность использовать эту почву для улучшения плодородия иных земель.

При разрешении вопроса о возмещении землепользователем вреда за снятие плодородного слоя с земельного участка сельскохозяйственного назначения, если на момент принятия решения о возмещении вреда категория земель была изменена в соответствии с ранее (на момент снятия плодородного слоя) полученной лицензией на добычу полезных ископаемых, следует учитывать факт состоявшегося изменения категории земель, оценивать неблагоприятные последствия для окружающей среды, которые сохраняются после перевода земельного участка в категорию, допускающую снятие плодородного слоя. Если на момент рассмотрения судом дела о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, категория земельного участка изменена на такую, которая допускает снятие плодородного слоя, притом что плодородный слой сохранен для последующей рекультивации в соответствии с утвержденным проектом, суд может снизить размер возмещения вреда или освободить землепользователя от ответственности ввиду несоразмерности подлежащего взысканию с него возмещения последствиям нарушения целевого режима земельного участка.

Во всяком случае, определение размера возмещаемого вреда не должно основываться исключительно на формальном применении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды. Она, устанавливая в пункте 12 формулу исчисления в стоимостной форме размера вреда в результате уничтожения (полного разрушения) плодородного слоя почвы, не предусматривает вариативность в зависимости от того, был ли этот слой снят и складирован (и было ли это сделано в соответствии с проектом рекультивации с сохранением свойств почвы) либо он просто уничтожен. При этом элементом данной формулы является показатель, учитывающий категорию земель и вид разрешенного использования земельного участка, который для

сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения составляет величину 1,6, тогда как для земель промышленности – 1 (пункт 8 той же Методики), что само по себе предопределяет разницу в 60 процентов в размере вреда в зависимости от того, исходить ли из той категории земель, которая формально сохранялась на момент нарушения почвенного слоя, или из той, которая предполагалась в связи с выданной к тому моменту лицензией на недропользование и была на дату принятия решения о возмещении вреда и о его размере уже установлена.

Следовательно, оспариваемые в настоящем деле законоположения, предусматривая привлечение к ответственности в виде возмещения вреда, причиненного окружающей среде правообладателем земельного участка сельскохозяйственного назначения, получившим право на добычу полезных ископаемых, за нарушение (снятие и перемещение) плодородного слоя почвы на этом участке до его перевода в другую категорию, допускающую снятие плодородного слоя, предполагают разрешение вопроса о возмещении вреда с учетом фактических обстоятельств дела, включая наличие оснований для возложения на привлекаемое к ответственности лицо обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды исходя из категории (разрешенного вида использования) земельного участка, оценку соответствия действий этого лица объему обязанностей, установленных техническим проектом разработки месторождения и проектом рекультивации, и др.

5. Таким образом, пункты 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации и пункты 1 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку, предусматривая возмещение вреда окружающей среде правообладателем земельного участка сельскохозяйственного назначения в связи с самовольным снятием и перемещением им плодородного слоя почвы на участке с целью подготовки к добыче полезных ископаемых, разрешенной лицензией, им полученной, до перевода участка в

иную категорию земель, предполагают обязанность суда определить с учетом обстоятельств дела (в том числе с учетом состоявшегося на момент принятия решения суда изменения категории земель на участке в связи с указанной лицензией) объем причиненного экологического вреда и способ возмещения вреда, позволяющий избежать чрезмерного ограничения экономической свободы и права собственности правообладателя земельного участка, что направлено на достижение справедливого баланса публичных и частных интересов, на защиту права собственности и на поддержание доверия к закону и действиям государства, согласуется с вытекающими из общих принципов права критериями дифференцированности, соразмерности и справедливости, которым должны отвечать меры ответственности за экологические правонарушения, как это следует из Конституции Российской Федерации, ее преамбулы и статей 1 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 17 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 75¹.

Этим не исключается право законодателя с учетом изложенных в настоящем Постановлении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации совершенствовать порядок принятия уполномоченными органами согласованных решений в сфере землепользования (недропользования и др.), в том числе по переводу земель из одной категории в другую, а также право внести изменения в природоохранное законодательство, уточняющие основания возмещения экологического вреда различными способами (пункт 3 статьи 77 и пункт 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункты 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации и пункты 1 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране

окружающей среды» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают, что при решении вопроса о возмещении вреда окружающей среде правообладателем земельного участка сельскохозяйственного назначения в связи с самовольным – до перевода этого участка в иную категорию земель – снятием и перемещением им плодородного слоя почвы на этом участке с целью подготовки к добыче полезных ископаемых на основании полученной им лицензии на пользование недрами в границах этого участка объем причиненного экологического вреда и способ его возмещения подлежат определению с учетом конкретных обстоятельств дела, в том числе с учетом состоявшегося на момент принятия решения суда изменения категории земель на этом участке, обусловленного указанной лицензией.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пунктов 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации и пунктов 1 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные акты, вынесенные по делу с участием общества с ограниченной ответственностью «Карьер Приморский» на основании пунктов 1 и 3 статьи 76 Земельного кодекса Российской Федерации и пунктов 1 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 56-П



Конституционный Суд
Российской Федерации