

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ОКРУГА****Именем Российской Федерации****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
арбитражного суда кассационной инстанции

г. Краснодар

Дело № А53-24431/2020

09 сентября 2021 года

Резолютивная часть постановления объявлена 02 сентября 2021 года.  
Постановление в полном объеме изготовлено 09 сентября 2021 года.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в составе председательствующего судьи Анциферова В.А., судей Мещерина А.И. и Сидоровой И.В. при участии в судебном заседании от заявителя – общества с ограниченной ответственностью «Реконструктор» (ИНН 6166109892, ОГРН 1186196022253) – Латышева П.Л. (доверенность от 21.07.2021), третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, – Слабосницкого Виталия Викторовича (паспорт), в отсутствие представителей органа, осуществляющего публичные полномочия, – правительства Ростовской области (ИНН 6163021657, ОГРН 1026103170334), третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, – Бабиева Эдуарда Валерьевича, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, в том числе путем размещения информации на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, рассмотрев кассационную жалобу правительства Ростовской области на постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2021 по делу № А53-24431/2020, установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «Реконструктор» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Ростовской области с заявлением к правительству Ростовской области (далее – правительство) о признании незаконным изложенного в распоряжении от 14.07.2020 № 557 решения об отказе в переводе земельных участков площадью 147 488 кв. м, 12 725 кв. м, 18 442 кв. м с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876, расположенных по адресу: Ростовская область, Аксайский район, (далее – земельные участки с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876), из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель

промышленности и иного специального назначения, о понуждении к принятию решения о соответствующем переводе.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Слабосницкий Виталий Викторович, Бабиев Эдуард Валерьевич (далее – физические лица).

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 05.11.2020 в удовлетворении заявления отказано со следующей формулировкой. Общество не заявляло о переводе земельных участков площадью 49 283 кв. м, 49 838 кв. м с кадастровыми номерами 61:02:060010:13677, 61:02:0600010:13678, расположенных по адресу: Ростовская область, р-н Аксайский, х. Большой Лог, относящихся к категории земель населённых пунктов, с разрешенным использованием для размещения складских помещений (далее – земельные участки с кадастровыми номерами 61:02:060010:13677, 61:02:0600010:13678) в категорию земель промышленности и иного специального назначения, но проектом рекультивации земель предусмотрено хранение на этих участках вскрышных пород, являющихся отходами V класса опасности. В отношении проекта рекультивации земель необходимо проведение государственной экологической экспертизы. Доказательства ее проведения общество не представило. Проект рекультивации земель не согласован с собственниками земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:060010:13677, 61:02:0600010:13678. Процесс утилизации вскрышных пород в проекте рекультивации земель не описан, а сам проект не содержит даты его утверждения.

Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2021, решение Арбитражного суда Ростовской области от 05.11.2020 отменено, заявление удовлетворено. Судебный акт мотивирован следующим. Проектом рекультивации не предусмотрено размещение отходов V класса опасности на земельных участках с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876, 61:02:06000010:13677, 61:02:06000010:13678. Проведение государственной экологической экспертизы проекта рекультивации земель в рассматриваемом случае не являлось обязательным, а соответствующее заключение не включено в перечень документов, прилагаемых к ходатайству о переводе земельных участков из одной категории в другую. Обществу отказано в проведении государственной экологической экспертизы проекта рекультивации земель. Оспариваемое решение правительства, обоснованное отсутствием положительного заключения государственной экологической экспертизы проекта рекультивации земель, является незаконным.

Правительство, обжаловав постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2021 в порядке, определенном нормами главы 35 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – Арбитражный процессуальный кодекс), привело следующие основания проверки законности судебного акта. Перевод земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876 из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию промышленности и иного специального назначения невозможен без утвержденного проекта рекультивации земель, в отношении которого получено положительное заключение государственной экологической экспертизы. Вскрышные породы как отходы добычи полезных ископаемых имеют V класс опасности. Их складирование следует квалифицировать в качестве размещения отходов. Проектом рекультивации земель предполагается складирование вскрышных пород на земельных участках с кадастровыми номерами 61:02:06000010:13677, 61:02:06000010:13678. Отказ уполномоченного органа в проведении государственной экологической экспертизы проекта рекультивации земель, не оспоренный обществом в судебном порядке, сам по себе об обратном не свидетельствует.

В отзыве на кассационную жалобу общество настаивает на необоснованности ее доводов, их направленности на переоценку имеющихся в деле доказательств, отсутствии необходимости проведения государственной экологической экспертизы проекта рекультивации земель, незаконности решения об отказе в переводе земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876 из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию промышленности и иного специального назначения, предусмотренном проектом рекультивации земель складировании (не хранении) вскрышных пород на земельных участках с кадастровыми номерами 61:02:06000010:13677, 61:02:06000010:13678, относящихся к категории земель населенных пунктов.

Изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы и отзыва на нее, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа находит постановление суда апелляционной инстанции подлежащим отмене, а решение суда первой инстанции – оставлению в силе.

Судом апелляционной инстанции установлено, что общество обладает лицензией на пользование недрами от 18.10.2019 серии РСТ № 81058 вида ТЭ с целевым назначением и видами работ по разведке и добыче песков, глин и известняков-ракушечников на месторождении «Опытное» со сроком действия до 18.10.2037. Общество обеспечило разработку и представление на рассмотрение и согласование проектной документации на разработке месторождения песков, глин

и известняков-ракушечников в Аксайском районе Ростовской области. Проектная документация согласована решением комиссии министерства по согласованию технических проектов разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, оформленным протоколом от 27.11.2019 № 41/2019. Проектной документацией предусмотрены разработка карьера на площади 29,79 га, размещение карт намыва за границами предварительного горного отвода и промплощадки карьера на площади 1,84 га, размещение внешних отвалов вскрышных пород (суглинков) на площади 9,91 га, а также мероприятия по рекультивации земель с целью охраны земельных ресурсов.

В представленном обществом проекте рекультивации горного отвода карьера песков, глин и известняков-ракушечников месторождения «Опытное» в Аксайском районе Ростовской области указано на расположение горного отвода в границах земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2925, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876. Общая площадь этих участков, подлежащая рекультивации, составляет 316 300 кв. м. Складирование пород вскрыши при разработке карьера запланировано на земельных участках с кадастровыми номерами 61:02:060010:13677, 61:02:060010:13678, относящихся к категории земель населённых пунктов и имеющих разрешенное использование для размещения складских помещений (раздел 1.4 «Сведения о земельных участках, подлежащих рекультивации»). Земельные участки с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2925, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876, 61:02:060010:13677, 61:02:060010:13678 указаны как участки, нарушаемые горными работами и подлежащие рекультивации по окончании этих работ (раздел 1.6 «Информация о правообладателях земельных участков»).

Общество обратилось к губернатору Ростовской области с ходатайствами от 03.06.2020 № хпз/63, от 04.06.2020 № хпз/65 о переводе земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876 из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию промышленности и иного специального назначения в целях разведки и добычи песков, глин и известняков-ракушечников. В письме от 25.06.2020 № МК-05-01-27/19482 Федеральная служба по надзору в сфере природопользования указала на отсутствие сведений о проведении государственной экологической экспертизы проекта рекультивации земель. Распоряжением правительства от 14.07.2020 № 557 обществу отказано в переводе земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876 из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию

промышленности и иного специального назначения ввиду отсутствия утвержденного проекта рекультивации земель, в отношении которого получено положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Названные обстоятельства послужили основаниями обращения общества в арбитражный суд. Законность постановления арбитражного апелляционной инстанции проверяется исходя из доводов, содержащихся в кассационной жалобе, с учетом установленных статьей 286 Арбитражного процессуального кодекса пределов рассмотрения дела в арбитражном суде кассационной инстанции.

По смыслу положений главы 24 Арбитражного процессуального кодекса удовлетворение требования о признании решения органа, осуществляющего публичные полномочия, незаконным возможно при установлении несоответствия этого решения закону или иному нормативному правовому акту и нарушения им прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (часть 1 статьи 198, часть 4 статьи 200).

Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» осуществляется правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земельных участков из одной категории в другую (статья 1). Для такого перевода заинтересованным лицом подается соответствующее ходатайство в уполномоченный на его рассмотрение орган (часть 1 статьи 2). В случае, если законодательством предусмотрено проведение государственной экологической экспертизы, для принятия решения о переводе земельных участков из одной категории в другую необходимо представление соответствующего заключения (пункт 4 части 4 статьи 2), а в его отсутствие уполномоченный орган должен принять решение об отказе в переводе земельных участков из одной категории в другую (пункт 2 статьи 3). Как исключительный случай допускается перевод земельных участков в составе сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности и иного специального назначения в целях добычи полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель (статья 7).

Проект рекультивации нарушенных земель является одним из видов землеустроительной документации (статья 19 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»). Проект рекультивации земель может быть подготовлен в виде отдельного документа и в установленных федеральными законами случаях подлежит государственной экологической экспертизе до его утверждения (пункты 10, 23 Правил

проведения рекультивации и консервации земель, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.2018 № 800).

Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза определяется как установление соответствия документации, обосновывающей намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную деятельность, экологическим требованиям в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду (статья 1). К объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня отнесены проекты рекультивации земель, которые использовались для размещения отходов производства (пункт 7.2 статьи 11).

Отвалы горных пород как специально оборудованные сооружения являются объектами размещения отходов. Хранение отходов включено в понятие их размещения и заключается в складировании отходов в специализированных объектах в целях обезвреживания, то есть уменьшения массы, изменения состава и физических свойств. Практически неопасные отходы с учетом степени их негативного воздействия на окружающую среду отнесены законодателем к V классу опасности (статьи 1, 4.1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Одним из видов отходов добычи полезных ископаемых являются отходы проведения вскрышных работ. Рыхлые вскрышные породы в смеси считаются практически неопасными отходами, то есть отходами V класса опасности (блок 2 Федерального классификационного каталога отходов, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 22.05.2017 № 242).

Оценив по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса имеющиеся в деле доказательства, правильно применив вышеприведенные нормативные положения и разъяснения высшей судебной инстанции, суд первой инстанции вправе был заключить о следующем. Проектом рекультивации горного отвода предусмотрена рекультивация не только земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2925, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876 под горным отводом, но и земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:060010:13677, 61:02:0600010:13678 с разрешенным использованием для размещения складских помещений. На последних запланировано размещение рыхлых вскрышных пород в смеси – отходов V класса опасности (их складирование в специализированных объектах и обезвреживание путем уменьшения массы, изменения состава и физических свойств). Такой проект рекультивации является объектом государственной экологической

экспертизы федерального уровня. В отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы проекта рекультивации горного отвода правительство приняло обоснованное и законное решение об отказе в переводе земельных участков с кадастровыми номерами 61:02:0600009:2924, 61:02:0600009:2877, 61:02:0600009:2876 из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности и иного специального назначения.

Обратные выводы суда апелляционной инстанции не соответствуют установленным по делу фактическим обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам, а также противоречат вышеприведенному нормативному обоснованию. Отказ уполномоченного органа в проведении государственной экологической экспертизы проекта рекультивации горного отвода предметом исследования по настоящему делу не являлся и мог быть оспорен обществом в самостоятельном порядке.

Основаниями для изменения или отмены решения, постановления арбитражного суда первой и апелляционной инстанций, в силу части 1 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса, являются несоответствие выводов суда, содержащихся в решении, постановлении, фактическим обстоятельствам дела, установленным арбитражным судом первой и апелляционной инстанций, и имеющимся в деле доказательствам, нарушение либо неправильное применение норм материального права или норм процессуального права. Согласно пункту 5 части 1 статьи 287 Арбитражного процессуального кодекса, по результатам рассмотрения кассационной жалобы суд кассационной инстанции вправе оставить в силе одно из ранее принятых по делу решений или постановлений.

Соответствие, в основном, выводов арбитражного суда первой инстанции о применении норм права установленным им по делу фактическим обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам, ошибочность выводов суда апелляционной инстанции в совокупности обуславливают необходимость удовлетворения кассационной жалобы, отмены постановления суда апелляционной инстанции и оставления в силе решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 274, 284 – 289 Арбитражного процессуального кодекса, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа

#### **ПОСТАНОВИЛ:**

постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2021 по делу № А53-24431/2020 отменить.

Решение Арбитражного суда Ростовской области от 05.11.2020 по делу № А53-24431/2020 оставить в силе.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном статьей 291.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Председательствующий судья

В.А. Анциферов

Судья

А.И. Мещерин

Судья

И.В. Сидорова