

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 310-ЭС20-15694

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Резолютивная часть определения объявлена 21.01.2021.

Полный текст определения изготовлен 28.01.2021.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Борисовой Е.Е.,

судей Попова В.В., Чучуновой Н.С.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Ниловой Е.Г., рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием системы видеоконференц-связи при содействии Арбитражного суда Республики Крым (судья Лагутина Н.М., при ведении протокола секретарем судебного заседания Бекировой Э.П.) кассационную жалобу Межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Крым и городу Севастополю на решение Арбитражного суда Республики Крым от 17.09.2019 по делу № А83-3585/2018, постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2020 и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23.06.2020 по тому же делу

по иску Межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Крым и городу Севастополю к публичному акционерному обществу «Крымский содовый завод» о взыскании 1 204 620 520 руб. ущерба,

при участии в деле третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, Федерального агентства по недропользованию.

В судебном заседании приняли участие представители:

Межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Крым и городу Севастополю – Ульянкина Ю.В. (посредством он-лайн связи),

публичного акционерного общества «Крымский содовый завод» – Дзюбчук А.В., Дуксин П.А., Самойленко А.И.,

Федерального агентства по недропользованию (Роснедра) – Денисова Ж.Э.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., а также выступление представителей лиц, участвующих по делу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

решением Арбитражного суда Республики Крым от 17.09.2019 требование по иску удовлетворено частично, с публичного акционерного общества «Крымский содовый завод» (далее – общество) взыскано 13 119 477, 07 руб., в удовлетворении остальной части иска отказано.

Постановлением Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2020, оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 23.06.2020, решение суда первой инстанции отменено, в удовлетворении иска отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Крым и городу Севастополю (далее – управление) просит отменить обжалуемые судебные акты, ссылаясь на нарушение судами норм материального и процессуального права, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 07.12.2020 кассационная жалоба управления передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, отзывах общества на нее, Судебная коллегия по экономическим спорам

Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что жалоба управления подлежит частично удовлетворению в силу следующего.

Как следует из материалов дела, Управлением Федеральной службы безопасности Российской Федерации в адрес руководителя межрегионального управления Росприроднадзора по Республике Крым и городу Севастополю направлено письмо от 25.04.2017 о наличии сведений о нарушении обществом требований природоохранного законодательства Российской Федерации в ходе добычи полезного ископаемого – рапы из Сивашского месторождения в отсутствие предусмотренной статьей 11 Федерального закона от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) лицензии. При этом указано, что добыча рапы сопряжена с извлечением через артезианские скважины значительного объема подземной пресной воды, используемой в технологическом процессе, что в конечном итоге привело к критическому ухудшению химических показателей воды, минерализация которой в настоящее время не соответствует СанПиН 2.1.4.1074-01, что подтверждается данными мониторинговых наблюдений в водоносном горизонте мёотис-понтических отложений, осуществленных специалистами ГУП РК «Крымгеология».

На основании приказа управления от 25.05.2017 № 205-од в период с 29.05.2017 по 02.06.2017 проведена внеплановая выездная проверка общества по вопросам соблюдения требования природоохранного законодательства в части недропользования при осуществлении хозяйственной деятельности, по результатам которой составлен акт от 01.06.2017 № 05-11/034/2017.

Как было установлено судами, в ходе производственного процесса общество производит кальцинированную, поваренную соду и основным сырьем для ее производства является рапа Сивашского месторождения.

Ответчиком представлены специальное разрешение на пользование недрами от 30.03.2000 № 2215 (срок действия до 30.03.2030), которое было выдано обществу Государственной службой геологии и недр Украины с целью добычи сырья, пригодного для производства кальцинированной соды, кухонной соли, брома и магния Сивашского месторождения, расположенного в заливе Азовского моря на территории Российской Федерации и Херсонской области Украины, проект горного отвода на всю акваторию Сивашского месторождения хлористого натрия, брома и магния (Восточного, Среднего и Западного Сиваша) с прилегающими «засухами», утвержденный 11.12.2000, проект разработки Сивашского месторождения гидроминерального сырья для нужд ОАО «Крымский содовый завод» АР Крым, разработанный АП «Укрстройизыскания», утвержденный в 2010 году.

Пунктом 1 статьи 5 Федерального закона от 29.06.2015 № 161-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 161-ФЗ) установлены особенности пользования недрами в Республике Крым и городе Севастополе с продленным переходным периодом, где проектная документация на выполнение работ, связанных с использованием

участками недр, расположенными на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, утвержденная до дня вступления в силу Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», должна быть приведена в соответствие с законодательством Российской Федерации до 1 января 2017 года.

В силу положений пункта 5 статьи 2 Закона № 161-ФЗ с 01.10.2015 специальное разрешение № 2215 не действует.

Общество неоднократно до указанной даты предпринимало меры для получения права пользования участком недр с целью добычи сырья, пригодного для производства кальцинированной соды, поваренной соли (Сивашское месторождение гидроминерального сырья).

Однако лицензия на право пользования недрами на основании приказа Роснедр от 09.08.2018 № 332 была предоставлена обществу только 14.08.2018 после необходимости корректировки координат участка недр.

Истец, обращаясь в суд, указал, что ответчик осуществлял добычу рапы на участке недр Сивашского месторождения в период с 01.01.2017 по 14.08.2018 без оформленного в установленном законом порядке права пользования в виде лицензии на пользование недрами. Факт добычи в спорный период минерального ресурса рапы в отсутствие лицензии ответчиком, по существу, не оспаривается, при рассмотрении дела обществом представлены ежемесячные производственные отчеты с января по апрель 2017 года.

Постановлением административного органа от 06.06.2017 № 05-11/3-024/2017 общество признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) с назначением 800 000 руб. штрафа.

Решением Красноперекоского районного суда Республики Крым от 12.12.2017 по делу № 12-57/2017, вступившим в законную силу, вышеуказанное постановление отменено в связи с отсутствием в действиях общества состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.3 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении прекращено.

Истец, ссылаясь на постановление Правительства Российской Федерации от 04.07.2013 № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах» (далее – Правила расчета размера вреда), произвел расчет размера вреда, причиненного обществом Российской Федерации вследствие нарушения законодательства о недрах утратой запасов полезных ископаемых, вызванной самовольным использованием недрами, который составил 1 204 620 520 руб.

Управление направило обществу претензию от 07.12.2017 с требованием о возмещении 1 204 620 520,00 руб. вреда, причиненного недрам, неисполнение которой послужило основанием для обращения управления в арбитражный суд.

Суд первой инстанции, руководствуясь положениями статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 1.2, 11, 22 Закона о недрах, статьи 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), Правилами расчета размера вреда, учитывая разъяснения, содержащиеся в пункте 8 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» (далее – постановление Пленума № 49), а также заключение проведенной по делу экспертизы, определившей размер вреда, причиненного самовольным использованием недрами (рапой) в период с 01.01.2017 по 28.05.2017, в сумме 13 119 477, 07 руб. (среднерыночная стоимость 1 куб. м рапы в период с 01.01.2017 по 28.05.2017 равна 5, 53 руб.), удовлетворил иск.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд округа, исходил из того, что обществом по переоформлению лицензии на право пользования недрами предприняты все зависящие от него своевременные меры в соответствии с требованиями законодательства. Суд также счел, что истцом не доказаны наличие причиненного действиями общества вреда, то есть совокупность условий, необходимых для привлечения ответчика к гражданско-правовой ответственности в виде возмещения убытков. Кроме того, судом апелляционной инстанции учтено, что общество является бюджетобразующим предприятием для города Красноперкопска.

Между тем суды апелляционной и кассационной инстанций не учли следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона о недрах недра предоставляются в пользование для регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр; геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче

углеводородного сырья, размещения в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей, и т.д.

В силу статьи 11 Закона о недрах предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

Закон о недрах установил также требования к содержанию лицензии, определив ее неотъемлемые составные части, которые должны содержать в том числе данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами; указание границ участка недр, предоставляемого в пользование; указание границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами; сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу); условия, связанные с платежами, взимаемыми при использовании недрами, земельными участками, акваториями; согласованный уровень добычи полезных ископаемых, а также попутных полезных ископаемых (при наличии), предельный объем накопленной добычи полезных ископаемых, установленный в соответствии с проектной документацией на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых; условия выполнения требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, охране окружающей среды.

Таким образом, в целях обеспечения использования недр в общих интересах, предотвращения ущерба правам и свободам, жизни и здоровью граждан, окружающей среде и в целях создания условий для минимизации и восполнения связанного с недропользованием негативного воздействия, оказываемого на окружающую среду, федеральный законодатель правомочен ввести разрешительный порядок допуска к соответствующей экономической деятельности и определить правовой режим ее осуществления, основанный на преобладании императивного метода регулирования (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.11.2018 № 2795-О).

Закон о недрах определяет правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также

прав пользователей недр (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 № 1314-О).

Императивный метод регулирования пользования недрами проявляется необходимостью получения заинтересованными лицами специального государственного разрешения - лицензии. Однако, как установили суды, добыча рапы ответчиком осуществлена без лицензии.

Нарушение разрешительного порядка пользования природными ресурсами, использование недр без передачи их в пользование в соответствии с требованиями закона и на определенных лицензией условиях является противоправным поведением, согласно статье 51 Закона о недрах, влечет обязанность возместить вред государству, размер которого определяется в соответствии с Правилами расчета размера вреда.

Исходя из положений пункта 2 Правил, вредом, причиненным недрам, признается вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых, вызванный в том числе их загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами, самовольным использованием недрами, а также нарушение свойств участка недр, вследствие которого невозможно строить и (или) эксплуатировать подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, либо вред, причиненный особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение.

Как указано в пункте 2 постановления Пленума № 49, согласно статье 75 Закона об охране окружающей среды за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Вместе с тем непривлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не исключает возможности возложения на него обязанности по возмещению вреда окружающей среде.

С учетом указанных положений постановления Пленума № 49 довод ответчика о невиновности в причинении вреда окружающей среде со ссылкой на вступившие в законную силу судебные акты суда общей юрисдикции по делу об административном правонарушении нельзя признать обоснованным, свидетельствующим об отсутствии вины в его действиях.

Судебная коллегия также принимает во внимание, что общество предпринимало меры к своевременному получению лицензии на пользование недрами, но это обстоятельство не опровергает факт безлицензионного, то есть противоправного пользования недрами, повлекшего причинение вреда.

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 (часть 3 статьи 77 Закона об охране окружающей среды).

Согласно методике расчета причиненного вреда недрам, размер вреда, повлекшего утрату запасов полезных ископаемых, вызванного в том числе их

загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами, самовольным использованием недр, определяется по формуле: $D = L_3 + C_l + C_o$ (пункт 4 Правил расчета размера вреда).

Для определения размера ущерба, причиненного окружающей среде, судом первой инстанции была назначена судебная экспертиза, которая определила его в сумме 13 119 477,07 руб.

Экспертом взят за основу документально подтвержденный объем рапы, то есть за период с 01.05.2017 по 28.05.2017, среднерыночная стоимость 1 куб. м рапы определена в сумме 5,53 руб. Эксперты указали, что с учетом отсутствия рынка (аналогичных объектов) не обнаружено ни одного объявления о продаже 1 куб. м рапы в открытых источниках в период с 01.01.2017 по 28.05.2017, в связи с чем сравнительный подход неприменим. Поскольку данные о стоимости рапы, используемые управлением при расчете ущерба в размере 380 руб. по сведениям Государственного унитарного научно-производственного предприятия Республики Крым «Крымская гидрогеологическая режимно-эксплуатационная станция» установлены на основании данных только одной компании, эксперт не смог применить рыночный подход. Относительно объемов добытой рапы эксперты пояснили, что фактический объем составил 2 372 419 куб. м.

Суд не согласился с возражениями истца относительно правильности метода исследования, выбранного экспертом, обосновав, указав, что методология проведения судебной экспертизы представляет собой предмет исключительной компетенции эксперта, эксперт вправе самостоятельно выбрать метод исследования в соответствии со своей компетенцией и специальными познаниями предмета исследования.

Судебная коллегия при рассмотрении дела с учетом установленных судами обстоятельств также не усматривает оснований для иных выводов относительно оценки указанного доказательства.

При рассмотрении дела общество, заявляя о недоказанности наличия вреда недрам ввиду отсутствия сведений об изменении свойств полезного ископаемого, не учитывает, что причинение вреда в настоящем случае обусловлено утратой запасов недр, которые оно извлекло, возмещение которых самой природной средой не исключает обязанность возместить причиненный вред государству как собственнику недр.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1.2. Закона о недрах недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Кроме того, поскольку основной целью общества при использовании недр явилась добыча рапы для производства кальцинированной и поваренной соли, то есть достижения экономического результата в своей деятельности, указание судом апелляционной инстанции на градообразующий характер предприятия, для которого требование о соблюдении закона является также обязательным, не может свидетельствовать об отсутствии его вины в причинении вреда.

Таким образом, судебная коллегия полагает, что суд первой инстанции полно, всесторонне, в соответствии с нормами материального права и с учетом установленных по делу доказательств принял судебный акт об удовлетворении заявленного по делу иска в размере 13 119 477,07 руб., для отмены которого у судов апелляционной и кассационной инстанций не имелось законных оснований.

На основании вышеизложенного выводы судов апелляционной и кассационной инстанций, положенные в основу отмены судебного акта суда первой инстанции, нельзя признать законными и обоснованными, в связи с чем Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что допущенные этими судами при рассмотрении дела нарушения норм материального права являются существенными, без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской деятельности, в связи с чем они подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а решение суда первой инстанции при изложенных выше выводах – оставлению без изменения.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 291.11-291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2020 и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23.06.2020 по делу № А83-3585/2018 Арбитражного суда Республики Крым отменить. Решение Арбитражного суда Республики Крым от 17.09.2019 по тому же делу оставить в силе.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья

Е.Е. Борисова

Судьи

В.В. Попов

Н.С. Чучунова