

Подведомственность споров, вытекающих из отношений в сфере недропользования



А.В. Ильин,
юрист, адвокатское бюро
«Информация и право»

В государствах, осуществляющих принцип законности, властные полномочия государственных органов и иных субъектов публичной власти регулируются правовыми нормами, закрепляющими их компетенцию. Это в равной степени относится и к органам судебной власти. Эффективность деятельности органов судебной власти, а следовательно, и эффективность защиты нарушенного права во многом зависят от правильного определения компетенции таких органов, их структурных подразделений, должностных лиц. Урегулированность осуществления публичной власти системой правовых норм о компетенции, реализация и строгое следование этим нормам — важнейшие условия соблюдения законности.

Компетенция состоит из двух обязательных элементов: властных полномочий и подведомственности, т.е. определения предметов, объектов, на которые распространяется власть субъекта. «Институт подведомственности в правовом регулировании общественных отношений играет роль распределительного механизма, с помощью которого государство обеспечивает подключение к нему различных форм разрешения юридических дел в соответствии с характером тех общественных отношений, из которых эти дела возникают».

Таким образом, проблема определения подведомственности тех или иных споров арбитражным судам РФ тесно связана с надлежащей и своевременной защитой нарушенного права субъектов гражданского оборота в судебном порядке.

Именно поэтому проблемы подведомственности отдельных споров в сфере пользования природными ресурсами затрагивают важные права недропользователей в области гражданских и административных правоотношений, в частности:

- право на обжалование ненормативного правового акта, принятого по результатам конкурсов (аукционов) на право пользования недрами;
- право требовать в арбитражном процессе обязать сторону (уполномоченные государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и должностные лица) совершить действия, устраняющие нарушение прав природопользователя;
- право на обжалование действий (бездействий) должностных лиц, органов государственной власти, органов местного управления в связи с отказом в выдаче или переоформлении лицензии, с необоснованным досрочным прекращением ее действия и т.д.

Краткий обзор арбитражно-процессуального законодательства о подведомственности

В соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — АПК РФ)² арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Указанные категории споров арбитражные суды рассматривают в порядке:

¹ Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск. 1973. С. 121.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 28 июля 2004 г. № 80-ФЗ, от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ, от 31 марта 2005 г. № 25-ФЗ, с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П, от 17 ноября 2005 г. № 11-П).

искового производства — экономические споры, возникающие из гражданских правоотношений, и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а в случаях, предусмотренных АПК РФ и иными федеральными законами, другими организациями и гражданами (ст. 28 АПК РФ);

административного (неискового) производства — экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29 АПК РФ):

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- 2) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 3) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- 4) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;
- 5) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотре-

ние отнесено к компетенции арбитражного суда;

особого производства дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение для возникновения, изменения и прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 30 АПК РФ):

- 1) факта владения и пользования юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем недвижимым имуществом как своим собственным;
- 2) факта государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя в определенное время и в определенном месте;
- 3) факта принадлежности правоустанавливающего документа, действующего в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, если наименование юридического лица, имя, отчество или фамилия индивидуального предпринимателя, указанные в документе, не совпадают с наименованием юридического лица по его учредительному документу, именем, отчеством или фамилией индивидуального предпринимателя по его паспорту или свидетельству о рождении;
- 4) других фактов, порождающих юридические последствия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражная практика применения норм АПК РФ о подведомственности в спорах в области недропользования на сегодняшний день неоднозначна и свидетельствует о серьезных практических проблемах.

предпринимательской и иной экономической деятельности, юридическому лицу или индивидуальному

предпринимателю, если наименование юридического лица, имя, отчество или фамилия индивидуального предпринимателя, указанные в документе, не совпадают с наименованием юридического лица по его учредительному документу, именем, отчеством или фамилией индивидуального предпринимателя по его паспорту или свидетельству о рождении;

Кроме того, отдельно выделяется производство по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов (ст. 31 АПК РФ) и производство по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений по спорам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 32 АПК РФ).

Отдельно также выделяется специальная подведомственность дел арбитражным судам:

- 1) о несостоятельности (банкротстве);

- 2) по спорам о создании, реорганизации и ликвидации организаций;
- 3) по спорам об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 4) по спорам между акционером и акционерным обществом, участниками иных хозяйственных товариществ и обществ, вытекающим из деятельности хозяйственных товариществ и обществ, за исключением трудовых споров;
- 5) о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 6) других дел, возникающих при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Обращение в арбитражный суд. Пункт 4 статьи 4 АПК РФ устанавливает, что обращение в арбитражный суд осуществляется в форме:

- искового заявления — по экономическим спорам и иным делам, возникающим из гражданских правоотношений;
- заявления — по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, по делам о несостоятельности (банкротстве), по делам особого производства, при обращении о пересмотре судебных актов в порядке надзора и в иных случаях, предусмотренных АПК РФ;
- жалобы — при обращении в арбитражный суд апелляционной и кассационной инстанций, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами;
- представления — при обращении Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей о пересмотре судебных актов в порядке надзора.

Данное цитирование положений АПК РФ необходимо для того, чтобы изначально отталкиваться от них при рассмотрении особенностей применения норм о подведомственности в спорах с участием недропользователей.

Арбитражная практика применения норм АПК РФ о подведомственности в спорах в области недропользования

Арбитражная практика применения норм АПК РФ о подведомственности в спорах в области недропользования на сегодняшний день неоднозначна и свидетельствует о серьезных практических проблемах. До принятия действующего АПК РФ вопросы подведомственности арбитражным судам споров, связанных с использованием недр, имели большую значимость, так как АПК РФ 1995 г. существенно ограничивал возможность обращения в арбитражный суд. Действующий АПК РФ решил некоторые из них, но с учетом того, что количество споров в сфере недропользования ежегодно растет, возникают новые проблемы, которые необходимо решать.

Достаточно много проблем возникает при рассмотрении споров по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений в порядке главы 24 АПК РФ «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц».

Одной из главных проблем является квалификация инициатором процесса (заявителем) того или иного акта как ненормативного. Зачастую заявители обжалуют акты, не являющиеся ненормативными и не устанавливающие в силу своей природы прав и обязанностей, нарушающих права заявителя.

Пример 1. ЗАО «Нобель Ойл» обратилось в Арбитражный суд Республики Коми с иском к Инспекции Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по городу Усинску о признании не соответствующими действующему законодательству действий (бездействий) должностных лиц Инспекции, нарушающих права и законные интересы налогоплательщика.

Прекращая производство по делу в данной части, Арбитражный суд Республики Коми пришел к выводу, что этот спор неподведомствен арбитражным судам.

Подведомственность дел определена в главе 4 АПК РФ, где предусмотрено, что федеральным законом могут быть отнесены к подведомственности арбитражных судов и другие дела. Однако ни АПК РФ, ни Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ) не относят к подведомственности арбитражных судов споры о по-

нуждении налоговых органов произвести те или иные операции в лицевых счетах налогоплательщиков. При таких обстоятельствах Арбитражный суд Республики Коми правомерно прекратил производство по делу в данной части.

Однако, по нашему мнению, Арбитражный суд Республики Коми неправильно квалифицировал требование заявителя. Требование о понуждении налоговых органов произвести те или иные операции в лицевых счетах налогоплательщиков является в данном случае производным из основного требования — признания действия (бездействия) должностных лиц налогового органа незаконным. Соответственно при удовлетворении такого основного требования вполне логичным представляется требование о понуждении в действии, устраняющем нарушение. Отказывая в таком требовании в связи с неподведомственностью, суд лишает заявителя возможности фактически устранить нарушения его прав и законных интересов.

Таким образом, у суда не было оснований прекращать производство по делу в связи с неподведомственностью спора. Более того, согласно статье 12 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) одним из способов защиты нарушенного права является присуждение к исполнению обязанности в натуре. Отсюда при признании уклонения налоговых органов незаконным требование о понуждении налоговых органов к совершению действий в соответствии с законодательством вполне подпадает под действие статьи 12 ГК РФ.

Пример 2. ЗАО «Эллайд Энерджи» обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с заявлением о признании незаконным уклонения Министерства природных ресурсов Российской Федерации и администрации Ненецкого автономного округа от утверждения итогов конкурса на право пользования недрами Харьягинского участка, включая Северо-Харьягинский и Лекхьягинский блоки, с целью геологического изучения и добычи углеводородного сырья на территории Ненецкого автономного округа (далее — конкурс на право пользования недрами Харьягинского участка) и об обязанности ответчиков утвердить итоги этого конкурса.

До вынесения судом решения истец уточнил свои требования и просил обязать ответчиков утвердить итоги конкурса на право пользования недрами Харьягинского участка. Решением от 21 марта 2003 г. суд обязал администрацию Ненецкого автономного округа и Министерство утвердить итоги конкурса. Постановлением апел-

ляционной инстанции от 2 июня 2003 г. решение оставлено без изменения.

По мнению заявителя, требование об обязанности утвердить итоги конкурса не относится к экономическим спорам, подведомственным арбитражным судам, а ссылка суда первой инстанции на статью 201 АПК РФ в обоснование неподведомственности арбитражному суду данного спора без одновременного предъявления требований о признании незаконными действий (или бездействия) органа государственной власти является необоснованной.

Главой 24 АПК РФ определен порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц.

В соответствии с частью 5 статьи 201 АПК РФ в резолютивной части решения по делу об оспаривании действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц должно содержаться, помимо прочего, указание на признание оспариваемых действий (бездействия) незаконными и обязанность соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц совершить определенные действия, принять решения или иным образом устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя в установленный судом срок.

Следовательно, арбитражный суд может вынести решение об обязанности названных органов и должностных лиц совершить определенные действия или принять решение только в случае, если их действия (бездействие) судом будут признаны незаконными. Возложение судом обязанности на эти органы совершить определенные действия, принять решение ставится в зависимость от признания их действий (бездействия) незаконными.

В данном случае истец обращается к ответчикам, с которыми он не состоит в каких-либо договорных отношениях, с требованием обязать их совершить определенные действия — утвердить итоги конкурса, первоначально совместив его с требованием о признании незаконным их уклонение от утверждения итогов конкурса, но в дальнейшем путем уточнения своих требований отказавшись от требования о признании незаконным уклонения.

Таким образом, истец, не предъявляя требований о признании действий (бездействия) ответ-

чиков, просит обязать их совершить определенное действие — утвердить итоги конкурса.

Суд может принудить соответствующее лицо к исполнению какой-либо обязанности, если эта обязанность возложена на это лицо законом, иным правовым актом или договором. В данном случае ЗАО «Эллайд Энерджи» не представило каких-либо доказательств того, что ответчики в силу действующего законодательства или иных оснований обязаны утвердить его в качестве победителя конкурса на право пользования недрами Харьягинского участка.

При таких обстоятельствах в удовлетворении требования ЗАО «Эллайд Энерджи» об обязанности администрации Ненецкого автономного округа и Министерства утвердить итоги конкурса следует отказать. Решение и постановление апелляции в суде первой инстанции подлежат отмене как принятые с нарушением норм материального и процессуального права.

Представляется странным, что суд, указывая на неподведомственность требования арбитражному суду, не прекратил производство по делу на основании статьи 150 АПК РФ. В рассматриваемом случае именно так следовало поступить.

В некоторых случаях арбитражными судами давалась неверная квалификация постановлениям (решениям) лицензирующих органов о проведении конкурсов (аукционов) на право пользования недрами.

Пример 3. Определением Арбитражного суда Республики Хакасия решение Правительства Республики Хакасия и Комитета по природным ресурсам «Об объявлении конкурса на приобретение лицензий на право пользования недрами в части представления на конкурс пластов 7 и 8 месторождения «10-Хутор» было признано нормативным правовым актом, а производство по делу № А74-293/00-К2/Ф02-885/00-С1 по иску ОАО «Хакасский бетонит» к указанным органам государственной власти в связи с этим было прекращено (определение оставлено без изменения судом апелляционной инстанции).

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа данное определение отменил и передал дело на рассмотрение по существу в арбитражный суд первой инстанции, указав, что данный правовой акт не является нормативным и арбитражным судам неподведомственны споры, связанные с обжалованием постановлений лицензирующих органов о проведении конкурсов и аукционов на право пользования недрами.

Значительный интерес представляет практика рассмотрения споров об обжаловании недропользователями бездействия лицензирующих органов по утверждению результатов конкурса или аукциона. Подобный вопрос вставал в практике Арбитражного суда г. Москва и впоследствии Федерального арбитражного суда Московского округа³, Арбитражного суда Архангельской области и впоследствии Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа⁴.

Пример 4. ООО «Северное сияние» обратилось в Арбитражный суд г. Москва с иском к администрации Ненецкого автономного округа и Министерству природных ресурсов Российской Федерации о признании незаконным уклонения администрации от утверждения итогов конкурса на право пользования недрами с целью геологического изучения и добычи углеводородного сырья на Масюршорском месторождении в Ненецком автономном округе и обязанности данного органа исполнительной власти утвердить итоги конкурса, а также о признании незаконным уклонения ответчиков от выдачи лицензии на право пользования недрами указанного месторождения и обязанности их выдать истцу названную лицензию. Решением от 22 августа 2001 г., оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, иск удовлетворен в части признания незаконным уклонения администрации от утверждения итогов конкурса, проведенного 7–10 марта 2001 г., и обязанности администрации утвердить итоги конкурса. В остальной части требований отказано. Постановлением суда кассационной инстанции решение оставлено без изменения.

Пример 5. В Арбитражный суд Республики Карелия обратилось Невское государственное федеральное унитарное предприятие «Невскгеология» с иском к Правительству Республики Карелия о признании незаконным бездействия, выразившегося в фактическом отказе принять решение об утверждении результатов конкурса на право пользования недрами и об обязанности ответчика принять такое решение и выдать лицензию. Определением суда первой инстанции производство по делу прекращено. Постановлением апелляционной инстанции определение оставлено без изменения. Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа указанные акты отменил и передал дело в суд первой инстан-

³ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 9 января 2002 г. Дело № КА-А40/7874-01 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 11 сентября 2001 г. Дело № А26-2999/01-02-01/0; постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 мая 2001 г. Дело № А05-6620/99-348/18 // СПС «КонсультантПлюс».

ции для рассмотрения по существу, указав лишь на правомерность выводов судов о прекращении производства в части требований об обязанности принять решение о предоставлении лицензии.

Представляется, что в полной мере закону соответствует позиция Арбитражного суда г. Москва и Федерального арбитражного суда Московского округа в деле № КА-А40/7874-01, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 13.1 Закона Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон РФ «О недрах») решение об утверждении результатов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр должно быть принято органами, предоставляющими право пользования участками недр, в течение 30 дней с момента проведения конкурса или аукциона.

Непринятие такого решения в отношении победителя конкурса необходимо расценивать как действия, прямо противоречащие Закону РФ «О недрах» и соответственно подпадающие под юрисдикцию арбитражного суда. Кроме того, статья 17 Закона РФ «О недрах» запрещает или в установленном порядке признает неправомерными действия органов государственной власти, направленные на уклонение от предоставления лицензий победителям в конкурсе или на аукционе.

Учитывая изложенное, позиция Арбитражного суда Архангельской области и Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа о неподведомственности арбитражным судам исков победителей конкурсов об обязанности (понууждении) лицензирующих органов к выдаче лицензий по результатам конкурсов и аукционов представляется противоречащей закону.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что несовершенство законодательства РФ о подведомственности споров с участием пользователей недр открывает широкий простор для его разнообразного толкования. В результате арбитражные суды РФ принимают зачастую незаконные и необоснованные решения, нарушающие права и законные интересы природопользователей.

Рассмотренные проблемы подведомственности споров с участием недропользователей являются наиболее распространенными в судебной практике и зачастую препятствуют надлежащей и своевременной защите нарушенных прав пользователей природных ресурсов. Помимо этих общераспространенных проблем, в судебной практике арбитражных судов РФ встречаются и многие другие. □