

# Защита интересов недропользователя по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах



**Е.М. Цыганова,**  
кандидат юридических наук,  
доцент, заместитель председателя  
Федерального арбитражного суда  
Западно-Сибирского округа

## Общая характеристика дел об административных правонарушениях

Стремительное развитие законодательства поставило перед правоприменительной практикой ряд важнейших вопросов, один из которых — совершенствование порядка рассмотрения споров, и прежде всего публично-правовых. Это объясняется расширением судебного контроля за деятельностью исполнительной власти и ее должностных лиц.

Одной из особенностей формирования административного судопроизводства в Российской Федерации является влияние на этот процесс одновременного проведения ряда не только социально-экономических, но и правовых реформ, в частности, судебной и административной, а также обновление всего процессуального законодательства России. Так, в 2002 г. были введены в действие сразу три процессуальных кодекса:

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)<sup>1</sup>;

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — АПК РФ)<sup>2</sup>;

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — ГПК РФ)<sup>3</sup>.

Общеизвестно, что основное назначение любой процессуальной нормы состоит в урегулировании самой процедуры разрешения дела (материального спора) и достижении в ходе ее реализации конечного результата, на который направлена эта процедура.

После вступления в силу нового АПК РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются арбитражными судами в условиях действия смешанного процессуального правового режима —

искового производства, производства, вытекающего из административных и иных публичных правоотношений, и производства по делам об административных правонарушениях, регулируемого КоАП РФ. Согласно части 1 статьи 202 и части 1 статьи 207 АПК РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными главой 25 АПК РФ и федеральным законом об административных правонарушениях ( т.е. КоАП РФ).

Статья 202 АПК РФ определяет подведомственность дел о привлечении к административной ответственности исходя из характера, субъектного состава и специфики правоотношений.

*Первый критерий*, которому должны соответствовать административные дела о привлечении к ответственности, — это определенный субъектный состав. С одной стороны, это органы и должностные лица, которые уполномочены составлять протоколы об административных делах, а также вправе быть заявителями по данной категории дел. С другой стороны, это юридические лица и индивидуальные предприниматели, в отношении которых поставлен вопрос о привлечении их к административной ответственности.

При решении вопроса о том, на основании каких норм КоАП РФ несут ответственность индивидуальные предприниматели, совершившие правонарушения в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, суды должны руководствоваться примечанием к статье 2.4 КоАП РФ, в соответствии с которым лица, осуществляющие деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законодательством не установлено иное (абзац 2 пункта 22 постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями.

<sup>2</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями.

<sup>3</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями.

*Второй критерий*, касающийся подведомственности дел арбитражным судам, имеет отношение к характеру деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Это должна быть деятельность, связанная с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности<sup>4</sup>.

Понятие предпринимательской деятельности — явление для России новое. История нынешнего российского предпринимательства, как указывает С.Э. Жилинский, начинается с 1 января 1991 г., когда вступил в силу Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности».

По действующему законодательству (ст. 25 ГК РФ) предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

*Третий критерий* характеризуется тем, что в соответствии с федеральным законодательством к ведению арбитражных судов отнесены определенные категории дел — всего 10 составов, перечисленных в абзаце 3 части 3 статьи 23.1 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что отсутствие хотя бы одного из указанных критериев свидетельствует о неподведомственности дела арбитражному суду.

Согласно пункту 2 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурору и его заместителю предоставлено право возбуждать производство об административном правонарушении. В свою очередь статьи 28.4 и 28.8 КоАП РФ определяют полномочия прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях и направлению материалов в суды, уполномоченные рассматривать соответствующие дела. При этом следует иметь в виду, что в силу упомянутых норм такими правами и полномочиями обладают прокуроры (заместители прокуроров) городов и районов, а также вышестоящие прокуроры.

Таким образом, процессуальные особенности производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, в основном можно свести к следующему:

- предметом судебного рассмотрения являются публично-правовые отношения, которым в отличие от частноправовых отношений присущи императивный (властный) характер, участие государства в лице его различных органов и должностных лиц;
- суд разрешает спор не о гражданском праве, а об административном, таможенном, налого-

вом, природоохранном или ином публичном по характеру праве;

- в качестве одного из участников данного производства в арбитражном процессе выступают соответствующий орган исполнительной власти, его должностные лица;
- в силу специфики публично-правовых отношений в данном производстве не используется ряд институтов арбитражного процессуального права, как, например, заключение мирового соглашения. Дела такой категории не могут быть переданы на разрешение третейского суда, по ним не применяются правила договорной подсудности, ввиду отсутствия иска не может быть предъявлен встречный иск, а также совершены такие процессуальные действия, как признание либо отказ от иска.

## Характеристика споров в области недропользования

Для характеристики споров в области недропользования следует обратиться к положениям Конституции Российской Федерации, прямо относящимся к регулированию недропользования:

- об использовании и охране природных ресурсов в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; о возможности нахождения природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9);
- о свободном осуществлении владения, пользования и распоряжения природными ресурсами их собственниками, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36);
- каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

В этих основополагающих формулах просматривается сочетание прав и обязанностей государства и недропользователя.

Значительный объем дел, по которым возбуждается административное судопроизводство, занимают споры, посягающие на порядок предпринимательской деятельности, регулируемой главой 14 КоАП РФ. В частности, остановимся на проблемах правоприменения статьи 14.1 КоАП РФ.

Объективная сторона данного административного правонарушения включает осуществление предпринимательской деятельности:

- без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица;

<sup>4</sup> Жилинский С.Э. Предпринимательское право: Учебник для вузов. 6-е изд., обновл. М.: Норма. 2005. С. 55.

- без специальной лицензии (разрешения), если такое разрешение обязательно;
- с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

### Примеры из практики

Прокурор обратился в арбитражный суд с заявлением о привлечении ООО «Надежда» к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии).

Решением арбитражного суда в удовлетворении заявленного требования отказано по мотивам отсутствия в действиях ООО «Надежда» состава вменяемого административного правонарушения.

Как установлено материалами дела, основанием для привлечения к ответственности явилось то, что ООО «Надежда», по мнению прокурора, осуществляет свою деятельность по хранению нефти и продуктов ее переработки в нарушение требований статьи 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» без специального разрешения.

Отказывая в удовлетворении требований, суд указал, что деятельность по хранению нефтепродуктов подлежит обязательному лицензированию, если она осуществляется в качестве самостоятельного вида деятельности и направлена на систематическое получение прибыли. В данном случае основным видом деятельности ООО «Надежда» являлась продажа горючесмазочных материалов оптом и в розницу через автозаправочную станцию. Хранение нефтепродуктов как самостоятельный вид деятельности общество не осуществляло и прибыль от этого вида деятельности не получало, следовательно, оснований для привлечения его к административной ответственности не имеется (постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа по делу № А43-1130/2005-9-24).

По другому делу, где заявителем также являлся прокурор, который обратился в суд с заявлением о привлечении ООО «СТС» к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ за эксплуатацию производственных объектов по добыче и реализации минеральной воды без соответствующей лицензии, судебные инстанции признали, что в действиях ООО «СТС» наличествуют признаки административного правонарушения, поскольку специального разрешения (лицензии) на добычу и реализацию минеральной столовой воды из скважины оно не имело.

При этом судебные инстанции исходили из того, что в соответствии со статьей 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 № 2395-1 «О недрах» предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъем-

лемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

В соответствии с пунктом 1.2 Инструкции по применению «Положения о порядке лицензирования пользования недрами», зарегистрированной в Минюсте России 26 мая 1994 г., к участкам недр, предоставляемым для добычи подземных вод, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, относится добыча питьевой минеральной природной столовой воды. Учитывая, что вода ООО «СТС» в последующем расфасовывалась с целью реализации, судебные инстанции признали, что ООО «СТС» осуществляет деятельность без наличия лицензии (постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа по делу № Ф08-1537/2005-647А).

Таким образом, суды в качестве объекта правонарушения проверяют установленный порядок лицензирования, вытекающий непосредственно из предпринимательской деятельности.

Поскольку состав правонарушения по статье 14.1 КоАП РФ носит формальный характер, то наличие или отсутствие последствий не имеет значения. Факт отсутствия лицензии уже сам по себе образует объективную сторону состава правонарушения.

Административная ответственность за пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией), наступает и по статье 7.3 КоАП РФ.

В соответствии со статьями 23.22, 23.31 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.3 КоАП РФ, рассматривают государственные инспекторы, осуществляющие государственные инспекционный контроль, и должностные лица органов государственного горного и промышленного надзора. Они же и составляют протоколы о данных правонарушениях.

### Пример из практики

Государственная служба контроля в сфере природопользования и экологической безопасности по Оренбургской области составила акт-предписание и протокол об административном правонарушении в отношении ООО «Солис», которое самовольно в течение трех лет без лицензии разрабатывало Чернореченское месторождение и осуществляло добычу глины для производства кирпича.

ООО «Солис» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления о привлечении его к административной ответственности, ссылаясь на то, что месторождение разрабатывалось на основании договора подряда с другим акционерным обществом, у которого имелась лицензия на право пользования недрами.

Указанные доводы суды отклонили и признали привлечение ООО «Солис» к административной ответственности правомерным (постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа по делу № Ф09-6094/04-АК).

Одной из проблем судебной практики является возможность арбитражному суду самому переqualифицировать административное правонарушение в случае его ненадлежащей квалификации административными органами.

В соответствии с пунктом 8 постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» в указанном случае арбитражный суд вправе принять решение о переqualификации совершенного правонарушения и привлечь лицо, виновное в его совершении, к административной ответственности, если дело подведомственно арбитражному суду.

Представляется, что такой подход противоречит положениям КоАП РФ и АПК РФ. Привлечение к административной ответственности осуществляется в силу части 1 статьи 28.2 КоАП РФ на основании протокола, в котором указываются событие правонарушения и норма закона, устанавливающая ответственность. Если событие или состав какого-либо самостоятельного административного правонарушения, предусмотренного особенной частью КоАП РФ, не отражены в протоколе об административном правонарушении с указанием соответствующей статьи КоАП РФ, то лицо, в отношении которого составлен данный протокол, не может быть привлечено к административной ответственности за это правонарушение.

Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 202, частью 1 статьи 204 АПК РФ арбитражный суд связан с заявлением административного органа о привлечении лица к административной ответственности, и поэтому не вправе самостоятельно выходить за пределы содержащегося в заявлении требования.

В данном случае более правильным, с нашей точки зрения, было бы вынесение судом решения об отказе административному органу в привлечении к административной ответственности.

Дифференциация судебно-арбитражных процедур, произведенная новым АПК РФ, ставит вопросы об их взаимозаменяемости, а также возможности параллельного использования. Это оспаривание незаконных действий и решений по применению мер обеспечения производства, по решению вопросов отсрочки и рассрочки исполнения вступившего в силу постановления в порядке главы 24 АПК РФ. Совместное использование арбитражно-процессуальных форм приводит к конкуренции судебных актов, поскольку не влияет на решение о законности или незаконности привлечения к ответственности.

В отличие от налогового законодательства, которое предусматривает различные способы защиты нарушенных прав налогоплательщиков, КоАП РФ закрепляет единственный способ защиты прав лица, привлеченного к административной ответственности, — обжалование постановления по делу об

административном правонарушении, что исключает возможность использования иных способов защиты прав этого лица.

В связи с этим представляется необходимым увеличить десятидневный срок обжалования решения административного органа хотя бы до трех месяцев по аналогии с частью 2 статьи 198 АПК РФ.

Как показывает судебная практика, недропользователи выбирают различные способы защиты нарушенного права, предъявляя в арбитражные суды иски о признании незаконными действий (бездействия) органов природоохраны, о признании недействительными распоряжений и предписаний.

### Пример из практики

*Предметом судебного разбирательства был спор ООО «ДАСХ» к Министерству природных ресурсов Российской Федерации, Территориальному агентству по недропользованию по Сахалинской области, Федеральной службе по надзору в сфере недропользования о признании незаконными действия Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации. ООО «ДАСХ» оспаривало отказ от пользования участками недр «Джимданская площадь» и просило вернуть оригинал лицензии (постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № Ф04-Ф59/05-1-4005).*

Имеют место случаи, когда оспаривают приказы и просят изменить условия лицензионного соглашения (постановление Федерального арбитражного суда Московского округа по делу № КА-А40/4680-05), а также устранить препятствия в осуществлении прав пользователя недр.

### Пример из практики

*Решением Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа были удовлетворены требования ОАО «Тамбейнефтегаз» о признании недействительным предписания Росприроднадзора по Ямало-Ненецкому автономному округу от 17 января 2005 г. № 21 «Об устранении нарушений законодательства в сфере природопользования» по тем основаниям, что предписание не содержит требований об устранении нарушений законодательства, а истребует информацию по оформлению лицензии на сброс в недра отходов производства и промышленных сточных вод (постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу № Ф04-8247/2005).*

\* \* \*

Таким образом, вопрос о соотношении отдельных отраслей российского права является важным как с концептуальной, так и с практической точки зрения. В целях правового регулирования необходимы четкое разграничение и взаимообусловленность действующих нормативных актов, регулирующих отношения в сфере недропользования. □