

§ 11 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

А.М. Волков, Е.А. Лютягина

СУДЕБНЫЕ СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В отличие от административного порядка разрешения административно-правовых споров судебная форма разбирательства таких споров характеризуется рядом особенностей. Особого рода органы, обладающие максимально возможной независимостью от спорящих сторон и прерогативой осуществлять судебную власть при разрешении отнесенных к их ведению споров, выступают ее организационной основой.

В различных странах в роли такого рода органов выступают общие суды (суды общей юрисдикцией), специальные административные суды либо иные специализированные суды, наделенные по закону правом осуществлять правосудие по административным делам. Разбирательство этих дел осуществляется в рамках, установленных принципами и нормами судопроизводства. Они регулируют порядок передачи спора на рассмотрение суда (судьи), состав суда, методы проведения судебного исследования обстоятельств дела, порядок реализации и объем полномочий суда (судьи), принципы вынесения решений и пути их обжалования. Судебная форма разрешения административных споров включает прежде всего два основных компонента: определенным образом организованную систему судов и судопроизводство по административным делам.

А.Б. Зеленцов определяет судебную форму разрешения административных споров как деятельность специальных, определенным образом организованных органов, судов (общих и/или специализированных), осуществляющих в рамках установленного законода-

тельством процессуального порядка юрисдикцию по административным делам и разрешающих их посредством издания актов правосудия принудительным для сторон образом¹.

К делам, возникающим из публичных правоотношений в сфере природопользования и охраны окружающей среды, разрешаемых в судах общей юрисдикции, могут относиться дела по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов, и дела по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

Согласно ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений, связанные с оспариванием нормативно-правовых актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, затрагивающих права и законные интересы заявителей в сфере экономической и предпринимательской деятельности, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя, дела о взыскании природоресурсных платежей и налогов. Таким образом, правосудие по администра-

¹ См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. – М., 2009. – С. 590.

тивными делам в России осуществляют две системы судов — суды общей юрисдикции и арбитражные суды (ст. 245 ГПК РФ и ст. 29 АПК РФ). Ст. 126 Конституции РФ устанавливает, что судам общей юрисдикции подсудны уголовные, гражданские, административные и иные дела. Вместе с тем ст. 26 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» допускает учреждение специализированных административных судов, в том числе административных.

Можно выделить две основные разновидности административных споров в сфере природопользования и охране окружающей среды: споры о законности правовых актов управления; споры о субъективных правах и обязанностях природопользователей.

В случае спора об оценке законности того или иного акта органа исполнительной власти предметом спора является вопрос о соответствии или несоответствии оспариваемого акта закону или нормативному акту большей юридической силы. Анализ положений процессуальных законов показывает, что к такого вида споров относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов органов управления природопользованием в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Рассмотрение в качестве предмета административно-правового спора вопроса о законности правового акта предполагает, что предметом спора является и сам акт, который оспаривается.

Предмет другой разновидности административно-правовых споров в сфере природопользования носит иной характер. Законность правового акта или действия властного органа становится в данном случае предметом спора наряду с субъективными правами и обязанностями природопользователей. Специфика предмета данной категории административных споров в Российской Федерации весьма отчетливо проявляется в рамках производства по одной из категорий дел, вытекающих из административных (публичных) правоотношений, в судах общей юрисдикции или арбитражных судах — об оспаривании ненормативных актов, решений и действий властных органов и должностных лиц.

В сфере природопользования административно-правовые споры возникают при реализации публичными субъектами управленческих функций и в пределах установленных полномочий. Тогда административный спор может возникать в связи с управленческой деятельностью в частности государственного органа, наделенного контрольными функциями. Органы исполнительной власти как федерального уровня (Ростехнадзор, Рослесхоз, Росприроднадзор и другие органы уровня субъектов РФ) наделены в соответствующей сфере надзорно-контрольными полномочиями. Значит, спор может возникнуть с

участием любого субъекта, осуществляющего управленческое воздействие в сфере природопользования в силу исполняемых им полномочий². Спор также может возникнуть и в связи с осуществлением исполнительным органом регулятивных функций. Эти споры, как правило, инициируются природопользователями, т.е. регулируемые субъектами³.

Административно-правовые споры при осуществлении правоохранительных функций органами исполнительной власти наиболее распространены⁴.

Следовательно, представляется возможным дать признаки административно-правового спора в сфере природопользования:

- спор возникает в связи с реализацией управленческих функций публичными органами в области природопользования;
- спор о правах и обязанностях субъектов административного права, осуществляющих природопользование;
- спор характеризуется негативной реакцией субъектов природопользования в конкретном административном правоотношении (не принятие предписанных правил или невыполнением последних);
- спор сторон, которые не равны в материальном смысле;
- спор сторон равных в процессуальном смысле.

² См.: Постановление ФАС Западно-Сибирского Округа от 10.10.2006 №Ф04-6768/2006(27393-А03-28) по делу №А03-23856/05-10 и от 27.11.2007 №Ф04-7548/2007(40393-А67-31) по делу №А67-9507/06. Постановление ФАС Восточно-Сибирского Округа от 05.09.2008 №А19-12089/07-Ф02-4235/08 по делу №А19-12089/07. Документы опубликованы не были. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

³ См.: Постановление суда апелляционной инстанции АС Республики Башкортостан от 23.08.2006 по делу №А07-26750/05. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 17 февраля 2006 г. №09АП-464/06-АК. Постановление ФАС Московского Округа от 05.06.2006 №КА-А40/4712-06 по делу №А40-56861/05-144-294. Постановление ФАС Уральского Округа от 07.11.2006 №Ф09-950/06-С7 по делу № А07-26750/05 и от 03.06.2003 №Ф09-1588/03-АК. Постановление ФАС Восточно-Сибирского Округа от 25.08.2005 №А19-16542/04-28-Ф02-4060/05-С1. Документы опубликованы не были. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

⁴ См.: Постановления ФАС Восточно-Сибирского Округа от 18.03.2008 №А33-8545/07-Ф02-828/08 по делу №А33-8545/07 и от 04.10.2007 №А33-8545/07-Ф02-7061/07 по делу №А33-8545/07. Постановление ФАС Западно-Сибирского Округа от 27.03.2008 №Ф04-1642/2008(1902-А46-31), Ф04-1642/2008(2651-А46-31) по делу №А46-1957/2007. Документы опубликованы не были. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

Причина любого правового спора лежит в убеждении одной из спорящих сторон, что поведение другой стороны неправомерно. Орган, наделенный полномочиями по разрешению такого спора, обязан дать юридическую оценку основанию возникновения спора, и это является его основной задачей. Основанием административно-правового спора в области природопользования является юридический факт, послуживший поводом для возникновения, изменения или прекращения административного правоотношения. Цель административно-юрисдикционного процесса как раз и состоит в том, чтобы установить, какое действие (правомерное или неправомерное) или бездействие является основанием спора⁵. Для этого при рассмотрении индивидуально-конкретного административного спора в области природопользования компетентный орган исследует факты, на основании которых устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования или возражения лиц, участвующих в деле.

Внутриотраслевую классификацию административно-правовых споров в области природопользования можно представить в следующем виде.

1. Споры в сфере недропользования.
2. Споры в сфере землепользования.
3. Споры в сфере лесопользования.
4. Споры в сфере водопользования.

В свою очередь подвидами административно-правовых споров в сфере недропользования будут споры⁶:

- при предоставлении права пользования недрами, в том числе по итогам конкурсов и аукционов⁷;
- в случае отказа в предоставлении права пользования недрами (в выдаче лицензии)⁸;
- в случае перехода прав пользования недрами;
- при внесении изменений в условия пользования недрами;

⁵ См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского Округа от 22.05.2008 №А19-14714/07-Ф02-2083/08 по делу №А19-14714/07. Постановление ФАС Восточно-Сибирского Округа от 23.05.2007 №А74-4412/06-Ф02-2818/07 по делу №А74-4412/06. Документы опубликованы не были. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

⁶ См.: Волков А.М., Лютягина Е.А. Недропользование как объект административно-правового регулирования // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. – 2011. – №2. – С. 40.

⁷ См.: Определение ВАС РФ от 21.01.2009 №17517/08 по делу №А32-5551/2008-69/60. Постановление ФАС Уральского округа от 13.07.2010 №Ф09-4477/10-С6 по делу №А07-18194/2009. Документы опубликованы не были / СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

⁸ См.: Петров Д. Оспариваем в суде отказ в лицензии // ЭЖ-Юрист. – 2010. – №49. – С. 11.

- в случае привлечения к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства⁹;
- при прекращении права пользования недрами, в том числе по причинам, связанным с нарушением условий недропользования.

Статья 64 ЗК РФ предусматривает, что земельные споры рассматриваются в судебном порядке. Административно-правовые споры, связанные с применением земельного законодательства возникают в следующих случаях:

- при заключении или расторжении договора аренды земельного участка¹⁰;
- при существенных нарушениях условий договора аренды¹¹;
- в случае не выполнения землепользователем или арендатором своих обязанностей¹²;
- в случае привлечения к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства¹³;
- в случае государственной регистрации или отказа в регистрации договора аренды, постановки на кадастровый учет земельного участка;
- при невыполнении и/или превышении полномочий публичных субъектов;
- при оспаривании правомочных действий органов власти;
- в случае несоблюдения законодательства при привлечении к ответственности;
- при не соблюдении досудебного (претензионного) порядка урегулирования спора с ответчиком, когда это предусмотрено федеральным законом для данной категории споров или договором;

⁹ См.: Постановление ФАС Московского округа от 24.11.2005 №КА-А40/11438-05. Постановление ФАС Московского округа от 03.02.2003 №КА-А40/65-03. Документы опубликованы не были. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

¹⁰ См.: Постановление ФАС Московского округа от 24.01.2003 №КГ-А40/9099-02. Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

¹¹ См.: Постановление ФАС Московского округа от 24.01.2003 №КГ-А40/9099-02. Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

¹² См.: Постановление ФАС Уральского округа от 03.12.2003 №Ф09-3478/03-ГК по делу №А71-280/03. Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

¹³ См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 16.05.2011 по делу №А56-81561/2009. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21.06.2010 по делу №А66-15230/2009. Документы опубликованы не были. СПС Консультант Плюс. Судебная практика.

- дела, связанные с изъятием (выкупом) земельных участков для государственных или муниципальных нужд, т.е. публичных нужд;
- при взыскании ущерба окружающей среде (природным ресурсам).

Административно-правовые споры, связанные с применением водного законодательства возникают в следующих случаях: при взыскании ущерба окружающей среде (природным ресурсам); о признании недействующим нормативных или ненормативных актов.

Процессуальные функции главных распорядителей средств федерального бюджета (Роснедра, Росводресурсы, Рослесхоз, Росприроднадзор, Ростехнадзор и др.) определяются законами. Они выступают в суде от имени Российской Федерации в качестве представителя ответчика по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного физическому лицу или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, не соответствующих закону или иному правовому акту (пп. 1 п. 3 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ).

Анализ нормативных правовых актов показывает, что процессуальными функциями например Федерального агентства по недропользованию будут: ответчик, истец или третье лицо. Как ответчик Роснедра выступает по искам:

- об оспаривании затрагивающих права и законные интересы частных лиц ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия);
- о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями Роснедра или его территориальных органов.

Как истец оно может выступать:

- по искам, связанным с неисполнением (ненадлежащим исполнением) государственных контрактов;
- при оспаривании актов органов власти (как правило субъектов РФ).

И как третье лицо, не заявляющее самостоятельных требований, Роснедра может выступать по искам: об оспаривании затрагивающих права и законные интересы частных лиц ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) территориальных органов Роснедра; по налоговым спорам, связанным с применением ставки 0% по налогу на добычу полезных ископаемых, особенностями налогообложения сверхнормативных потерь, определением объекта налогообложения и способа его оценки.

При разрешении споров перед судами встает вопрос о соотношении гражданского законодательства и

законодательства о недрах. Существует судебная практика, рассматривающая этот вопрос с диаметрально противоположных позиций: рассмотрение лицензии и любых ее неотъемлемых частей в качестве гражданско-правовой сделки не соответствует закону; лицензионное соглашение является гражданско-правовой сделкой.

Подобное регулирование позволяет отнести лицензию как к публично-правовым, так и к частноправовым отношениям. Сторонники и той, и другой точек зрения, опираясь, по сути, на одни и те же нормы Закона о недрах, приходят к взаимоисключающим выводам¹⁴. Кроме того, иногда и суды применяют правила о недействительности сделок к действиям по выдаче лицензий, отказывая в использовании правил об истечении срока исковой давности.

Однако суды делают правильное заключение о том, что лицензионное соглашение является сделкой, но не гражданско-правовой. Оно является административным договором. Тому есть веские причины. В соответствии с ч. 2 ст. 12 Закона о недрах лицензия на пользование недрами закрепляет условия и форму договорных отношений недропользования и может дополняться условиями, непосредственно не установленными Законом, но не противоречащими ему.

Для однозначного толкования административно-правового режима лицензирования недропользования внесены изменения в законодательство в части невозможности заключения лицензионных соглашений. При этом необходимо четко оговорить формы договорных отношений недропользования (контракта на предоставление услуг с риском и без риска).

Следующее основание возникновения споров — *оспаривание итогов конкурсов и аукционов*. Они могут происходить в случаях:

- противоречия экологическому законодательству, законодательству об особо охраняемых природных территориях, законодательству о малочисленных коренных народах и др.
- представления неполной информации о предмете торгов — нарушение правил торгов;
- нарушения административной процедуры проведения конкурса и аукциона.

В США например решения Агентства США по охране окружающей среде (EPA) и контролирующих органов штатов о взыскании штрафов и применении

¹⁴ См.: Петров Д. Оспариваем в суде отказ в лицензии // ЭЖ-Юрист. – 2010. – №49. – С. 11; Налетов К.И. Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии // Современное право. – 2008. – № 2. – С. 7; Туктаров Ю. Частная сущность права недропользования // ЭЖ-Юрист. – 2005. – №14. – С. 9.

других санкций могут быть оспорены в судебном порядке, и суд проверяет законность и обоснованность их применения¹⁵.

В случае, когда суд отказал в удовлетворении жалобы экологического правонарушителя, а также если решение ЕРА не было обжаловано в суд в установленный срок, оно признается окончательным и нарушитель обязан уплатить взыскиваемый с него штраф добровольно. В противном случае ЕРА обращается в Министерство юстиции США с ходатайством о предъявлении иска в суд о взыскании с нарушителя суммы невыплаченного им штрафа, процента, начисляемого за все время неуплаты этого штрафа, расходов, связанных с рассмотрением дела и принудительным взысканием соответствующих сумм, а также штрафа за несвоевременную оплату, взыскиваемого в начале каждого квартала в размере 20% от общей суммы всех перечисленных выплат¹⁶.

Если для применения административно-правовых санкций контролирующий орган решил обратиться в суд, он предъявляет соответствующий иск к нарушителю по месту его нахождения или деятельности и суд выносит решение о судебном запрете на выброс загрязняющих веществ, постоянно или на определенный срок (court injunction), и о взыскании штрафа. Такие дела, как любые гражданские иски, рассматриваются в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальными нормами. При этом обычно возникает вопрос о взыскании с нарушителя компенсационных и других выплат в целях возмещения экологического вреда. Иски контролирующих органов, как и иски, предъяв-

ляемые потерпевшими, в большинстве случаев заканчиваются мирным соглашением сторон до судебного рассмотрения (settlement)¹⁷.

В настоящее время особую актуальность среди споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды, рассматриваемых арбитражными судами и судами общей юрисдикции, занимают дела, связанные с изъятием (выкупом) земельных участков для государственных или муниципальных нужд, т.е. публичных нужд¹⁸.

При обжаловании в суд ненормативных актов публичных органов об изъятии земельного участка заявители оспаривают либо наличие публичных нужд, либо соблюдение принципа исключительности, закрепленного законодательством.

Гражданский и Земельный кодексы РФ не содержат правовой нормы, прямо определяющей, когда ограничение считается возникшим и, соответственно, когда у конкретного правообладателя возникает право на обжалование акта уполномоченного органа власти в суд. Результат анализа положений пп. 6 и 7 ст. 56 ЗК РФ позволяет сделать вывод, что право на обжалование возникает после регистрации решения уполномоченного органа в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», о котором регистрирующий орган должен уведомить правообладателя.

Следовательно, право на обжалование возникает с момента получения уведомления о государственной регистрации ограничения права на земельный участок и (или) находящиеся на нем недвижимые объекты. В связи с этим представляется интересным Постановление ФАС Северо-Кавказского округа, которым оставлены без изменения судебные акты, отказавшие в удовлетворении требования о признании недействительным ненормативного акта о резервировании земельных участков. Кассационный суд исходил из того, что распоряжение о резервировании земельных участ-

¹⁵ Суд первой инстанции, апелляционный суд отклонили иск. Верховный суд штата Калифорния подтвердил эти решения, указав, что органы контроля за водными ресурсами наделены исключительным правом принимать решения по вопросам охраны вод от загрязнения. Верховный суд отметил также, что Департамент лесного хозяйства вправе действовать лишь в пределах своих полномочий и не может вторгаться в компетенцию других государственных органов, в данном случае – органов контроля за качеством вод. См.: Reiterman T. Water Officials' Authority Upheld in Logging Case // Los Angeles Times. 2006. Jan. 31. Цит. по: Брославский Л.И. Административно-правовые санкции за нарушение экологического законодательства США // Журнал российского права. 2010. – №12. – С. 94-100.

¹⁶ Это ходатайство направляется Генеральному прокурору (Attorney General). Следует иметь в виду, что функции федеральной прокуратуры и Министерства юстиции США выполняет один и тот же орган – Департамент юстиции (Department of Justice), а Генеральный прокурор – это одновременно и Министр юстиции США. Он является также членом Администрации Президента США (Правительства), т.е. входит в структуру исполнительной власти.

¹⁷ См.: Волков А.М., Линьков А.С., Лютягина Е.А. Органы управления природопользованием и охраной окружающей среды в США // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. – 2010. – №3. – С. 76.

¹⁸ См.: Волков А.М., Трофимова И.А. Проблемы организации государственного контроля за использованием и охраной земель, находящихся в частной собственности // Закон и право. – 2011. – №8. – С. 95; Макачук Н.В. Спорные вопросы правового регулирования изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – №8. – С. 67; Дихтяр А.И. Судебная практика по делам, связанным с изъятием (выкупом) земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Право и экономика. – 2008. – №9. – С. 133.

ков не зарегистрировано в установленном порядке, поэтому носит информативный характер и обоснованно признано судами не нарушающим права и законные интересы заявителей.

Судебная практика признает за органами местного самоуправления право в порядке самоконтроля отменить не соответствующий закону ненормативный акт об изъятии земельного участка для публичных нужд, ранее изданный этим же органом. Аналогичный подход в разрешении проблем не может применяться относительно отмены решения уполномоченного органа о предоставлении земельного участка конкретному лицу.

Анализ решений уполномоченных органов власти различных регионов об изъятии земельных участков, а также содержания заявлений в учреждения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество о совершении регистрационных действий, свидетельствует о неправильных действиях как со стороны заявителя, так и учреждения Росреестра, что в последующем ведет к возникновению судебных разбирательств. Основная ошибка уполномоченного органа власти заключается в том, что в учреждение Росреестра соответствующий орган обращается с заявлением о регистрации решения об изъятии (выкупе), а не о регистрации ограничения (обременения) соответствующих прав в связи с принятием такого решения.

Действия учреждений Росреестра в связи с подобными заявлениями различны. Некоторые учреждения Росреестра, обнаружив несоответствие отдельных положений решения законодательству, отказывают в его регистрации. В других случаях учреждения Росреестра регистрируют ограничения (обременения) на основании решения в отношении тех объектов, сведения о которых значатся в ЕГРП. В отношении объектов, права на которые не зарегистрированы и сведения о которых не значатся в ЕГРП, в регистрации обременений отказывают на основании абз. 9 п. 1 ст. 20 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Следует признать правильной позицию судов, которые при рассмотрении заявлений уполномоченных органов власти о признании недействительными действий учреждений Росреестра, связанных с отказом в государственной регистрации решений об изъятии (выкупе) земельных участков и обязанности их зарегистрировать, исходят из того, что обязательной государственной регистрации подлежит не акт органа власти, а ограничение (обременение) прав, возникшее на основании данного решения, и обоснованно отклоняют

доводы заявителей о том, что Росреестр обязан выдать документ, подтверждающий государственную регистрацию решения, безотносительно к включенным в него недвижимым объектам.

Наряду с этим следует учитывать судебное правило, изложенное в п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11¹⁹: При разрешении споров, связанных с государственной регистрацией перехода права собственности на земельные участки из состава государственных земель при их отчуждении, государственная регистрация ограничений (обременений) права государственной собственности осуществляется без государственной регистрации в ЕГРП ранее возникшего права государственной собственности на земельный участок. При этом до разграничения государственной собственности на землю необходимо исходить из того, что соответствующий земельный участок находится в государственной собственности (п. 2 ст. 214 ГК РФ).

От соблюдения порядка изъятия зависит соблюдение законных прав и интересов собственников и иных правообладателей, а также публичных интересов. Наличие пробелов и коллизий в законодательстве влечет необоснованное затягивание процедуры изъятия и нарушение законных прав и интересов участников таких отношений.

На лесных участках, предоставленных в аренду, меры пожарной безопасности, указанные в п. 1 и 2 ч. 1 ст. 53 ЛК РФ, осуществляются арендаторами этих лесных участков на основании проекта освоения лесов. При этом следует иметь в виду, что зачастую арендаторов принуждают обеспечивать ликвидацию лесного пожара на территории арендуемого ими участка за свой счет, включая указанное условие в договор. Между тем такой пункт договора противоречит положениям ЛК РФ. При рассмотрении споров о признании указанного пункта договора не соответствующим законодательству РФ суды указывали, что арендатор не является специализированной организацией, осуществляющей деятельность по тушению лесных пожаров, в связи с чем он не может обеспечить ликвидацию лесного пожара только своими силами, что не исключает в установленном законом порядке его привлечения к тушению возникшего лесного пожара.

Другим основанием административных споров является нарушение (или предполагаемое нарушение) административной процедуры проведения конкурса и аукциона. Как правило государственный орган отказы-

¹⁹ См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. №11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник ВАС РФ. – 2005. – №5.

вает в принятии заявки ввиду того, что организацией не представлено всех необходимых документов.

Ст. 16 ГК РФ отмечает, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ.

Предмет доказывания в таком случае будет:

- незаконность действий публичных органов, в том числе в результате издания актов, несоответствующих закону и иным правовым актам;
- наличие и размер убытков, т.е. материального ущерба, выразившегося в уменьшении имущества потерпевшего;
- причинно-следственная связь между незаконными действиями публичных органов и наличием убытков;
- вина публичных органов.

Подлежит доказыванию (ст. 65 АПК РФ) обоснованность и необходимость расходов, а также их связь с незаконными действиями органов государственной власти.

Основания для отказа в возмещении убытков является положение о том, что: расходы не являются необходимыми и обоснованными; расходы понесены по договорам, являющимся ничтожными сделками; неправильно исчислены размеры платежей.

На основании ст. 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна. Требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть предъявлено любым заинтересованным лицом. Суд вправе применить такие последствия по собственной инициативе (ст. 166 ГК РФ). Судебная практика по такого рода делам достаточно обширна. Общество приняло участие в аукционе на право пользования недрами и уплатило в бюджет РФ денежные средства, необходимые для участия в аукционе. Вступившим в законную силу постановлением суда аукцион признан недействительным.

Библиографический список:

1. Брославский Л.И. Административно-правовые санкции за нарушение экологического законодательства США // Журнал российского права. — 2010. — №12.
2. Волков А.М., Линьков А.С., Лютягина Е.А. Органы управления природопользованием и охраной окружающей среды в США // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. — 2010. — №3.

В передаче дела по заявлению о взыскании убытков, причиненных незаконными действиями государственного органа, в том числе в результате издания актов, не соответствующих закону, для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано, так как, частично удовлетворяя заявление, суды обоснованно исходили из того, что незаконность действий государственного органа, в результате которых были причинены убытки заявителю, установлена вступившим в законную силу судебным актом.

Рассматривая дела о признании незаконными действий Федерального агентства по управлению государственным имуществом, выразившихся в отказе в предоставлении в собственность общества земельного участка, суд пришел к выводу о том, что оснований для признания незаконными действий агентства не имеется.

Все вышеприведенное показывает, что можно сделать вывод о законодательном закреплении понятия «административное судопроизводство». Нужно согласиться с А.Б. Зеленцовым в том, что такое судопроизводство есть государственно-властная деятельность по разбирательству административно-правовых конфликтов²⁰. В процессе разрешения этих конфликтов в рамках определенной судебной процедуры констатируется в правозащитных целях незаконность (законность) административно-правовых актов, наличие (отсутствие) конкретных субъективных публичных прав и обязанностей либо устанавливается ответственность за административные проступки. Административное судопроизводство заключается в деятельности суда по разбирательству дел об административных проступках и административных споров, возникающих в связи с нарушением субъективных публичных прав и законных интересов частных лиц. Такая деятельность осуществляется в процессуальной форме в судебных заседаниях с участием сторон и других субъектов процесса и состоит в установлении фактических обстоятельств дела путем исследования доказательств, проверки законности административных актов и в разрешении дела, т.е. применении соответствующего материального закона.

²⁰ См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. – М., 2009. – С. 614.

3. Волков А.М., Лютыгина Е.А. Недропользование как объект административно-правового регулирования // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. — 2011. — №2.
4. Волков А.М., Лютыгина Е.А. Совершенствование административного законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды в России // Административное право и процесс. — М., — 2010. — №6.
5. Волков А.М., Трофимова И.А. Проблемы организации государственного контроля за использованием и охраной земель, находящихся в частной собственности // Закон и право. — 2011. — №8.
6. Дихтяр А.И. Судебная практика по делам, связанным с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Право и экономика. — 2008. — №9.
7. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. 2-е изд. — М.: РУДН, 2009.
8. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др. / Под ред. Е.Ю. Грачевой. — М.: Проспект, 2009.
9. Макаrchук Н.В. Спорные вопросы правового регулирования изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2007. — №8.
10. Налетов К.И. Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии // Современное право. — 2008. — №2.
11. Петров Д. Оспариваем в суде отказ в лицензии // ЭЖ-Юрист. — 2010. — № 49.
12. Туктаров Ю. Частная сущность права недропользования // ЭЖ-Юрист. — 2005. — № 14.
13. Reiterman T. Water Officials' Authority Upheld in Logging Case // Los Angeles Times. 2006. Jan. 31.

References (transliteration):

1. Broslavskiy L.I. Administrativno-pravovye sanktsii za narushenie ekologicheskogo zakonodatel'stva SShA // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2010. — №12.
2. Volkov A.M., Lin'kov A.S., Lyutyagina E.A. Organy upravleniya prirodopol'zovaniem i okhrany okruzhayushchey sredy v SShA // Vestnik RUDN. Seriya. Yuridicheskie nauki. — 2010. — №3.
3. Volkov A.M., Lyutyagina E.A. Nedropol'zovanie kak ob'ekt administrativno-pravovogo regulirovaniya // Vestnik RUDN. Seriya. Yuridicheskie nauki. — 2011. — №2.
4. Volkov A.M., Lyutyagina E.A. Sovershenstvovanie administrativnogo zakonodatel'stva v oblasti prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchey sredy v Rossii // Administrativnoe pravo i protsess. — М., 2010. — №6.
5. Volkov A.M., Trofimova I.A. Problemy organizatsii gosudarstvennogo kontrolya za ispol'zovaniem i okhrany zemel', nakhodyashchikhsya v chastnoy sobstvennosti // Zakon i pravo. — 2011. — №8.
6. Dikhtyar A.I. Sudebnaya praktika po delam, svyazannym s iz'yatiem zemel'nykh uchastkov dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd // Pravo i ekonomika. — 2008. — №9.
7. Zelentsov A.B. Administrativno-pravovoy spor: voprosy teorii: monografiya. 2-e izd. — М.: RUDN, 2009.
8. Kommentariy k Byudzhetnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynyy) / L.L. Arzumanova, N.M. Artemov, E.M. Ashmarina i dr. / Pod red. E.Yu. Grachevoy. — М.: Prospekt, 2009.
9. Makarchuk N.V. Spornye voprosy pravovogo regulirovaniya iz'yatiya zemel'nogo uchastka dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2007. — №8.
10. Naletov K.I. Litsenziya na pol'zovanie nedrami: pravovye kollizii // Sovremennoe pravo. — 2008. — №2.
11. Petrov D. Osparivaem v sude otkaz v litsenzii // EZh-Yurist. — 2010. — №49.
12. Tuktarov Yu. Chastnaya sushchnost' prava nedropol'zovaniya // EZh-Yurist. — 2005. — № 14.
13. Reiterman T. Water Officials' Authority Upheld in Logging Case // Los Angeles Times. 2006. Jan. 31.