

Утверждена постановлением
президиума Федерального
арбитражного суда
Западно-Сибирского округа
от 01.06.2012 № 5

**Итоговая справка
по обобщению судебной практики, связанной с применением
законодательства об административных правонарушениях**

***I. Вопросы по применению положений Общей части Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях¹***

1. На основании каких норм КоАП РФ несут административную ответственность индивидуальные предприниматели, утратившие данный статус после совершения административного правонарушения (как граждане либо как должностные лица)?

В примечании к статье 2.4 КоАП РФ указано, что лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если настоящим Кодексом не установлено иное.

Следовательно, лица, осуществлявшие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и совершившие при этом административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица и в том случае, когда они утратили статус индивидуального предпринимателя после совершения административного правонарушения, поскольку КоАП РФ иного не установлено.

¹ Далее – КоАП РФ, Кодекс.

2. Подлежит ли привлечению к административной ответственности лицо, если факт выявления совершения им длящегося административного правонарушения совпал с днем устранения правонарушения?

Если на момент выявления длящегося правонарушения оно устранено лицом, его совершившим, то данное лицо может быть привлечено к административной ответственности в пределах срока давности, установленного статьей 4.5 КоАП РФ.

При этом срок давности следует исчислять с последнего дня, когда правонарушение совершалось. Тот же правовой подход исчисления срока давности за длящееся административное правонарушение, уже прекращенное на момент обнаружения, изложен в пункте 20 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.02.2011 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

3. Какой срок давности (3 месяца или 1 год) следует применять по делам о привлечении к административной ответственности по части 2 и части 3 статьи 14.1 КоАП РФ в случае осуществления без лицензии или с нарушением требований лицензии деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности?

Частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна).

Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), влечет административную ответственность, предусмотренную частью 3 статьи 14.1

КоАП РФ.

Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности подлежит лицензированию в силу подпункта 30 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Согласно части 1 статьи 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, а за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды – по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

Административные правонарушения в области охраны окружающей среды предусмотрены главой 8 КоАП РФ. Правонарушения в области предпринимательской деятельности, содержащиеся в главе 14 КоАП РФ, имеют другой объект посягательства, в связи с чем годичный срок давности привлечения к ответственности в данном случае применим быть не может.

II. Вопросы по применению положений Особенной части КоАП РФ

4. Может ли бездействие лица, выразившееся в невыполнении требований (условий) выданной ему лицензии на пользование недрами (например, неоформление документации, непредоставление необходимой информации, непроведение разведочных работ в установленный срок и т.д.), образовать состав правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.3 КоАП РФ, в случае, если фактическое пользование недрами в спорный период данным лицом не осуществлялось?

Частью 2 статьи 7.3 КоАП РФ установлена административная ответственность за пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта.

Из содержания указанной нормы права следует, что объективной стороной указанного правонарушения являются действия по пользованию недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта, что признается одним из существенных обстоятельств, подлежащих доказыванию при осуществлении производства по делу об административном правонарушении.

Само по себе неисполнение лицом условий лицензии о недропользовании к определенному сроку при отсутствии фактов пользования недрами не составляет объективную сторону данного правонарушения.

В том случае, если лицо фактически не пользуется недрами, но осуществляет предпринимательскую деятельность с нарушением условий выданной ему лицензии (не совершает действия, указанные в лицензии), возможно привлечение его к административной ответственности в соответствии с частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ.

Кроме того, согласно статье 20 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» право пользования недрами может быть досрочно прекращено органами, предоставившими лицензию, в случаях нарушения пользователем недр существенных условий лицензии (пункт 2 части второй); если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах (пункт 5 части второй).

5. Подлежит ли организация административной

ответственности по статье 8.1 КоАП РФ в случае некатегорийного отказа трубопровода, повлекшего разлив нефти, если ею были выполнены в установленные сроки все инженерно-технические мероприятия, предусмотренные «Правилами по эксплуатации, ревизии, ремонту и отбраковке нефтепромысловых трубопроводов РД-39-132-94»?

В соответствии с частью 2 статьи 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их исполнению.

Презюмируется, что владелец трубопровода должен его содержать надлежащим образом.

Исходя из положений пункта 9.1.4 Правил по эксплуатации, ревизии, ремонту и отбраковке нефтепромысловых трубопроводов РД 39-132-94, утвержденных Минтопэнерго России 30.12.1993², некатегорийные отказы трубопроводов возникают в результате нарушений при их эксплуатации.

Выполнение в установленные сроки всех инженерно-технических мероприятий, предусмотренных названными Правилами, не свидетельствует об их качественности, если произошел некатегорийный отказ нефтепровода.

При рассмотрении таких споров следует исходить из того, что юридическое лицо виновно в совершении административного правонарушения, если не докажет, что разлив нефти произошел в результате форс-мажорных обстоятельств.

6. Образует ли состав правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ, непроведение лицами, во владении или

² Далее – Правила.

в пользовании которых находятся объекты размещения отходов (шламовые амбары) мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды (подземных вод)?

Статьей 8.2 КоАП РФ установлена административная ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, складировании, использовании, сжигании, переработке, обезвреживании, транспортировке, захоронении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»³ и приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.02.2010 № 49 «Об утверждении правил инвентаризации объектов размещения отходов», шламовые амбары, используемые для размещения отходов бурения, являются объектами размещения отходов и деятельность по их проектированию, эксплуатации и ликвидации должна осуществляться с учетом норм действующего законодательства в области обращения с отходами.

Согласно пунктам 5.2, 5.3 Санитарных правил 2.1.5.1059-01 производственный контроль за влиянием хозяйственной деятельности на подземные воды обеспечивают юридические лица или индивидуальные предприниматели, деятельность которых прямо или косвенно оказывает влияние на качество подземных вод при эксплуатации объектов складирования отходов.

Непроведение мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды (подземных вод) лицами, во владении (пользовании) которых находятся объекты размещения отходов (шламовые амбары) в соответствии с требованиями части 3 статьи 12 Закона об отходах производства

³ Далее – Закон об отходах производства и потребления.

и потребления, раздела V Санитарных правил 2.1.5.1059-01 образует состав правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ.

7. Если на территории одного месторождения имело место несколько некатегорийных отказов разных трубопроводов и несколько разливов нефти в разных местах и в разное время, возможно ли привлечение к ответственности за каждый разлив нефти, если административным органом по каждому факту составлен протокол и возбуждено самостоятельное дело об административном правонарушении?

В соответствии с частью 1 статьи 4.4 КоАП РФ при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное нарушение.

Таким образом, юридическое лицо несет ответственность за каждое совершенное самостоятельное правонарушение, образующее состав административного правонарушения, предусмотренное одной и той же нормой.

8. Вправе ли органы исполнительной власти субъектов, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор, привлекать к административной ответственности по статье 8.31 КоАП РФ юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), использующих объекты, подлежащие федеральному государственному экологическому надзору?

Частью 6 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации⁴ (в редакции, действовавшей в спорный период) установлено, что порядок осуществления государственного лесного контроля и надзора устанавливается Правительством Российской Федерации.

⁴ Далее – Лесной кодекс РФ.

В соответствии с пунктом 3 Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 № 394, государственный лесной контроль и надзор осуществляют Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из положений пункта 6 части 1 статьи 83, пункта 4 названного Положения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданы все полномочия в области федерального государственного лесного надзора, за исключением установления порядка организации и осуществления федерального государственного надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов в Российской Федерации (федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), и осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения (пункт 36 статьи 81 Лесного кодекса РФ) или в границах лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ.

Как следует из пункта 5.4.18 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736, пункта 5.1.15 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400, к полномочиям названных исполнительных органов относится осуществление федерального государственного лесного надзора в части полномочий, не подлежащих передаче субъектам Российской Федерации.

Таким образом, в силу специальных норм, содержащихся в Лесном

кодексе РФ и принятых в соответствии с ним нормативных актах, федеральный государственный лесной надзор осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации исходя из указанной компетенции, в том числе в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, включенных в списки конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

9. По статье 9.13 или по части 4 статьи 14.1 КоАП РФ следует квалифицировать правонарушение, выразившееся в осуществлении аптечным предприятием деятельности при отсутствии на входной группе устройства беспрепятственного доступа маломобильных групп населения (пандуса)?

Неисполнение обязанности по обустройству входа (выхода) в аптеку пандусов не может рассматриваться в качестве нарушений лицензионных требований и условий, необходимых для осуществления фармацевтической деятельности, и квалифицируется по специальной норме - статье 9.13 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

На основании статьи 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 9.13 КоАП РФ, рассматривают мировые судьи.

10. Подлежат ли рассмотрению судьями арбитражных судов дела о привлечении к административной ответственности должностных лиц за совершение правонарушения, предусмотренного частью 2

статья 14.9 КоАП РФ?

Согласно абзацу четвертому части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, введенному Федеральным законом от 06.12.2011 № 404-ФЗ, судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 КоАП РФ. При этом в данном абзаце отсутствует указание на совершение правонарушений юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.

Соответственно судьи арбитражных судов вправе рассматривать дела о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.9 КоАП РФ, в силу прямого указания закона вне зависимости от субъекта ответственности.

11. По статье 9.21 или по статье 14.31 КоАП РФ следует квалифицировать действия лиц, занимающих доминирующее положение на рынке услуг по передаче электроэнергии, в случае технологически необоснованного отказа от заключения договора либо навязывания невыгодных условий договора?

Статьей 14.31 КоАП РФ установлена административная ответственность за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке.

В силу пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются действия занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых является навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора; экономически или технологически необоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками).

Статьей 9.21 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение правил технологического присоединения

к электрическим сетям, правил подключения к системам теплоснабжения либо правил подключения к системам водоснабжения и водоотведения (за исключением случаев, предусмотренных статьями 14.31, 14.31.1 и 14.32 КоАП РФ).

Действия субъекта, занимающего доминирующее положение на рынке услуг по передаче электроэнергии, по технологически необоснованному отказу от заключения договора либо навязыванию невыгодных условий договора подлежат квалификации по статье 14.31 КоАП РФ.

12. Какими должны быть географические границы рынка, на котором совершено правонарушение, при определении выручки правонарушителя в целях проверки правильности исчисления антимонопольным органом штрафа по части 2 статьи 14.31 КоАП РФ?

Санкция части 2 статьи 14.31 КоАП РФ предусматривает наложение административного штрафа на юридическое лицо в кратной сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги) на рынке которого совершено административное правонарушение.

В целях проверки расчета штрафных санкций, суд должен установить данные, которые были взяты за основу антимонопольным органом при определении выручки, в том числе географические границы рынка на котором совершено правонарушение.

Под рынком, на котором совершено административное правонарушение, следует понимать рынок, на котором лицо занимает доминирующее положение.

Следовательно, географические границы рынка, на котором совершено правонарушение, должны совпадать с географическими границами рынка, на котором субъект занимает доминирующее положение, и не должны превышать их.

Вместе с тем, учитывая, что географические границы рынка, на котором

субъект занимает доминирующее положение, могут значительно превышать границы сегмента рынка, в пределах которого выявлено правонарушение, руководствуясь принципами разумности и справедливости административного наказания, антимонопольный орган вправе рассчитать размер штрафа от выручки, полученной на меньшей территории.

13. Какое решение должно быть принято судом в случае выявления нарушения порядка исчисления штрафа при привлечении лица к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства при отсутствии в материалах дела сведений, необходимых для правильного исчисления штрафа?

Если при проверке законности и обоснованности решения административного органа о привлечении к административной ответственности (часть 6 статьи 210 АПК РФ) установлено нарушение порядка исчисления штрафных санкций суд, руководствуясь частью 2 статьи 211 АПК РФ, принимает решение о признании незаконным и об изменении оспариваемого акта в части назначения наказания. В таком случае в резолютивной части решения указывается мера ответственности, назначенная судом с учетом упомянутых обстоятельств (пункт 19 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»).

В случае невозможности определения размера штрафа по имеющимся в материалах дела сведениям, суд вправе назначить минимальный размер штрафных санкций (в твердой сумме), указанный в статьях 14.31, 14.32, 14.33 КоАП РФ.

14. Подлежит ли привлечению к административной

ответственности по статье 20.4 КоАП РФ управляющая компания за нарушение требований пожарной безопасности в случае, если допущенное нарушение является следствием действий собственников многоквартирного дома?

Статьей 20.4 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности лиц, ответственных за соблюдение мер пожарной безопасности.

В соответствии со статьей 38 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут собственники имущества; руководители федеральных органов исполнительной власти; руководители органов местного самоуправления; лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций; лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности; должностные лица в пределах их компетенции.

В силу статей 161, 162 Жилищного кодекса Российской Федерации управляющая компания, не являясь собственником, пользователем общих помещений многоквартирных домов, на возмездной основе отвечает за их безопасную эксплуатацию и обязана обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан в многоквартирных домах.

Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными Постановлением Госстроя России от 27.09.2003 № 170, на организации, осуществляющие обслуживание жилищного фонда, возложены обязанности по соблюдению правил пожарной безопасности на подведомственных объектах, обслуживанию систем автоматической пожарной сигнализации, проведению осмотра пожарной сигнализации и средств тушения в домах.

Независимо от того, что нарушение правил пожарной безопасности

может быть вызвано действиями собственников жилых помещений, управляющая компания несет административную ответственность по статье 20.4 КоАП РФ, если не приняла все зависящие от нее меры по соблюдению правил пожарной безопасности исходя из положений статьи 2.1 КоАП РФ.

III. Вопросы по применению положений арбитражного процессуального законодательства

15. Какую организацию необходимо указывать в исполнительном документе в качестве места работы арбитражного управляющего при привлечении его к административной ответственности по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ?

Арбитражный управляющий не связан трудовыми отношениями с должником или саморегулируемой организацией.

Исходя из положений подпункта «а» пункта 5 части 1 статьи 13, статьи 31 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» отсутствие в решении суда о привлечении арбитражного управляющего к административной ответственности указания о месте работе гражданина не является препятствием для возбуждения исполнительного производства.