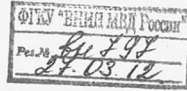


На правах рукописи



ВНИИ МВД

СЕРГЕЕВ ГРИГОРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**Рассмотрение арбитражными судами
дел об административных правонарушениях**

**12.00.14 – административное право,
финансовое право,
информационное право**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**



Москва-2012



005047301

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном учреждении
«Всероссийский научно-исследовательский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Старостин Сергей Алексеевич

Официальные оппоненты: Кононов Павел Иванович
доктор юридических наук, профессор
второй арбитражный апелляционный суд,
судья коллегии по рассмотрению споров,
возникающих из административных и
иных публичных правоотношений;

Сухарева Наталья Владимировна
кандидат юридических наук, доцент,
институт законодательства и сравнитель-
ного правоведения при Правительстве
Российской Федерации, отдел админист-
ративного законодательства и процесса,
старший научный сотрудник

Ведущая организация – Казанский (приволжский) федеральный
университет

Защита диссертации состоится «22» мая 2012 г. в 16⁰⁰ на
заседании диссертационного совета Д 203.005.02, созданного на базе
ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»
по адресу: г. Москва, 123995, Д-469, ГСП-5, ул. Поварская, д. 25.

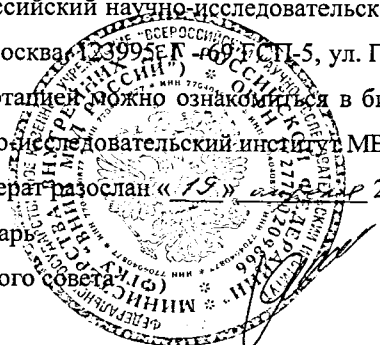
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГКУ «Всерос-
сийский научно-исследовательский институт МВД России».

Автореферат разослан «15» апреля 2012 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

Р.В. Кулешов



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституцией Российской Федерации установлено, что судебная власть в стране осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебную систему страны составляют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. Система федеральных арбитражных судов установлена Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». В нее входят Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды.

Арбитражные суды рассматривают две категории экономических споров и других дел: в порядке гражданского (искового) судопроизводства споры и дела, возникающие из гражданских правоотношений, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, и в порядке административного судопроизводства споры и дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.

Вполне очевидно, что наличие двух различных групп споров и дел, подведомственных арбитражным судам, обуславливает не только существование особенностей их рассмотрения в арбитражных судах, но и значительно усложняет работу арбитражных судей. Несомненно, разграничение процедуры рассмотрения в арбитражных судах указанных категорий экономических споров и дел и включение в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее АПК РФ) самостоятельного раздела, регламентирующего производство по делам, возникающим из администра-

тивных и иных публичных правоотношений, рассматривается многими как достоинство и одна из ключевых новаций Кодекса. На наш взгляд, это явилось следствием двух важных обстоятельств: отечественное законодательство не знает такого понятия, как арбитражное судопроизводство, и налицо существенное различие норм и принципов частного и публичного права. В силу этого обстоятельства, а также содержания данного понятия в диссертации не будет употребляться термин «арбитражное судопроизводство, но будет использован другой, более точный, термин - «судопроизводство в арбитражных судах».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), АПК РФ определяют подведомственность дел об административных правонарушениях судам в соответствии с законодательством о судебной системе. В настоящее время КоАП РФ относит к ведению арбитражных судов дела о привлечении к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные 26-ю статьями. Это дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.24; ч. 2 и ч. 3 ст. 9.4; ст. 9.5, 9.5.1, 14.1, 14.10 - 14.14; ч. 1 и ч. 2 ст. 14.16; ч. 1, 3 и 4 ст. 14.17; ст.ст. 14.18, 14.23, 14.27, 14.36, 14.37, 14.50, 14.43 - 14.49; ч.1 ст. 15.10; ч. 2 и ч. 2.1 ст. 17.14; ч. 6 и ч. 15 ст. 19.5; ст. 19.33 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями. Судьи арбитражных судов рассматривают также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 КоАП РФ.

Следует обратить внимание на тенденцию расширения компетенции арбитражных судов как субъектов административной юрисдикции: в 2002 г. в арбитражных судах рассматривались дела о привлечении к административной ответственности по 16 составам административных правонарушений, а за прошедшие десять лет принято только десять федеральных законов, расширивших административно-юрисдикционную сферу арбитражных судов. Мы считаем эту тенденцию весьма опасной, поскольку в

КоАП РФ еще около двух сотен составов, которые по смыслу и логике действующего законодательства, а также при определенных обстоятельствах могут бы быть переданы в ведение арбитражных судов.

Налицо и другая тенденция: при значительном сокращении общего количества дел, возникающих из административных и иных публичных правовых отношений, рассмотренных арбитражными судами (в первом полугодии 2011 г. их число составило 495995 дел, в первом полугодии 2010 г. – 621291), произошел существенный рост количества рассмотренных дел об административных правонарушениях (43848, в первом полугодии 2010 г. – 21073).

Полномочия арбитражных судов и порядок рассмотрения ими дел установлены Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и АПК РФ. Арбитражные суды в Российской Федерации осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами. Основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 4, 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»).

Анализ рассмотрения арбитражными судами двух групп споров, возникающих из гражданско-правовых отношений и из административных и иных публично-правовых отношений, проведенный нами в диссертации, убедительно показал наличие не только многочисленных научных, но и су-

губо практических проблем, связанных как с взаимоотношениями двух высших и самостоятельных инстанций судебной системы страны – Верховного Суда Российской Федерации (далее ВС РФ) и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, так и с подведомственностью дел, вытекающих из административно-правовых отношений, несоответствием и конкуренцией ряда процессуальных норм различных отраслей права: КоАП РФ, ГПК РФ и АПК РФ. Налицо многочисленные компетенционные и процессуальные проблемы.

Так, дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в АПК РФ и федеральном законе об административных правонарушениях. Заявления по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, подаются в арбитражный суд по общим правилам подсудности, предусмотренным АПК РФ, если не установлено иное.

В соответствии с предметом диссертации мы ограничили сферу своего исследования только делами о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Но, даже ограничив себя этими рамками, мы увидели многочисленные проблемы, которые требовали особого внимания и исследования. Так, в более четком правовом регулировании нуждаются процессуальные вопросы: о правовом статусе участников арбитражного процесса, о месте рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях, о сроках привлечения к ответственности, основаниях приостановления производства по делу и многие другие вопросы. Их решение возможно только путем совершенствования одновременно административного процессуального и арбитраж-

ного процессуального законодательства.

Эти и другие вопросы обусловили актуальность темы диссертационного исследования. Динамика развития рыночных отношений в России поставила перед государством задачу приведения положений действующего конституционного, гражданского, административного, уголовного и арбитражного процессуального законодательства в соответствии с общественными потребностями. В этих условиях особую актуальность приобретает научное осмысление административно-правового статуса судьи арбитражного суда как одного из элементов системы административной юрисдикции, анализ норм административно-процессуального законодательства, которые регулируют статус арбитражных судей.

Степень разработанности проблемы. В российской юридической науке на сегодняшний день сформировались и развиваются определенные взгляды как на место и роль собственно судопроизводства в арбитражных судах, так и на более узкую проблему – проблему рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях. Эти вопросы всегда являлись предметом научных исследований.

Докодификационный период (до 1984 г.) можно охарактеризовать как период формирования не только основ науки административного права, но и административной юрисдикции. В конце XIX – начале XX в. выходят научные труды русских ученых, заложивших основы административного судопроизводства в России. Это труды И.Е. Андриевского, А.Д. Градовского, В.О. Дерюжинского, Н.М. Коркунова, Н. Муравьева, И. Тарасова, А. Трифонова, В. Фукса, других исследователей.

Большой вклад в развитие теории административной юрисдикции был внесен в современный период. Это в первую очередь работы Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.А. Галагана, А.А. Демина, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, А.Е. Лунева, М.Я. Масленникова, Н.П. Мышляева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, П.П. Серкова, Ю.Н. Старилова, А.А. Стахова, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина,

С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и др.

Проблемам соотношения административного и арбитражного процессов, правового статуса судей общей юрисдикции, мировых судей и судей арбитражных судов посвящены многие диссертационные исследования. Это труды О.М. Алёхиной, И.В. Антонова, И.Л. Буровой, Р.Н. Гимазова, И.И. Жевак, С.П. Казаковой, И.С. Королева, М.С. Крупиной, Я.А. Львова, С.С. Москаленко, М.А. Овечкина, Е.Н. Пименовой, Ю.А. Пирумовой, Р.А. Рябзина, Л.В. Родиной, Н.М. Селезневой, Н.В. Сухаревой, Е.В. Ткаченко, Д.А. Фурсова, Т.Ф. Шайхутдиновой и др.

Поскольку специальных научных исследований проблем, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, проведенных в рамках научной специальности 12.00.14, всего четыре, постольку именно они стали предметом особого внимания автора при проведении настоящего исследования. Назовем их. Это диссертации: А.В. Абсалямова «Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе» (2000 г. – кандидатская диссертация) и «Административное судопроизводство в арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты» (2009 г. – докторская диссертация); О.В. Косоноговой «Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования» (2006 г.); С.М. Петровой «Рассмотрение в арбитражном суде дел, вытекающих из административных правоотношений» (1998 г.). Но, учитывая динамичность административного законодательства, совершенствование общественных отношений и судебной системы, время написания этих диссертаций, мы можем утверждать, что они отчасти утратили свою актуальность.

Таким образом, вполне обоснованно можно говорить о том, что в настоящее время требуется системное и фундаментальное исследование теоретических и прикладных проблем, связанных с рассмотрением дел об административных правонарушениях в арбитражных судах на основе но-

вейшего законодательства современной России. Это и было сделано в настоящей диссертации.

Объектом диссертационного исследования выступает система общественных отношений, складывающихся в сфере судопроизводства в арбитражных судах по делам, возникающим из административных правоотношений.

Предмет диссертационного исследования образуют особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях в арбитражных судах, проблемы развития процессуальных правоотношений административного судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах.

Целью диссертации является разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций, обеспечивающих новое представление о месте арбитражных судов в системе субъектов административной юрисдикции, эффективности производства по делам об административных правонарушениях.

В интересах достижения цели диссертационного исследования были поставлены следующие задачи:

1. Проанализировать современное состояние теоретических позиций, касающихся сущности и содержания судопроизводства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах и определить место арбитражных судов в системе субъектов административной юрисдикции.

2. Выявить основные тенденции и направления развития судопроизводства в арбитражных судах и его взаимоотношения с производством по делам об административных правонарушениях.

3. Установить природу рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях и основные признаки производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах.

4. Сформулировать научные выводы, законодательные предложения и практические рекомендации по совершенствованию порядка рассмотрения арбитражными судами дел о привлечении к административной ответ-

ственности и об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

5. Уточнить правовой статус участников судопроизводства в арбитражных судах по делам об административных правонарушениях.

6. Рассмотреть компетенцию арбитражных судов при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

7. Уточнить стадии производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах.

8. В целях защиты прав и законных интересов участников судопроизводства в арбитражных судах предложить меры совершенствования процессуальных норм, определяющих порядок реализации административной ответственности в арбитражных судах.

Методология и методика исследования. Методологической основой исследования явились общие и частные научные методы познания объективной действительности. В работе использованы сравнительно-правовой, логико-юридический, конкретно-социологический, статистический, исторический методы исследования.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные труды по общей теории права, а также современные достижения науки административного, международного, конституционного, уголовного и уголовно-процессуального права, арбитражного процесса.

Нормативной базой диссертации являются международные правовые акты, отечественное законодательство, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда РФ, постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Эмпирическая база исследования. Автором изучены 750 дел об административных правонарушениях, рассмотренных в судах общей юрисдикции и мировыми судьями, а также 350 дел об административных правонарушениях, рассмотренных судьями арбитражных судов. По специаль-

но разработанной программе проведен анкетный опрос 100 федеральных и 250 мировых судей, 80 судей арбитражных судов, в том числе 30 судей, специализирующихся на рассмотрении дел об административных правонарушениях.

При подготовке работы использована статистика Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту:

1. В процессуальной науке и действующем законодательстве по характеру рассматриваемых и разрешаемых дел различают два вида юридического процесса: наказательный и тяжбный. В основе первого лежит правонарушение, второго – правовой спор. Соответственно целью наказательного процесса является правовая оценка поведения физических и юридических лиц, применение к ним в соответствующих случаях мер юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной), а тяжбного процесса (конституционного, гражданского, арбитражного, третейского) - разрешение правового спора между равноправными сторонами (рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных норм права).

Эти основные характеристики формируют соответствующие виды юридических процессов. С одной стороны, уголовный, административный, дисциплинарный, с другой – конституционный, гражданский, арбитражный, третейский процессы.

2. Отнесение законодателем рассмотрения отдельных категорий дел об административных правонарушениях к компетенции арбитражных судов породило два процессуальных порядка разрешения дел об этих правонарушениях - административный и арбитражный, создало коллизии между процессуальным разделом КоАП РФ и нормами АПК РФ, которые привели к двойственности порядка реализации единой по своей природе административной ответственности. Арбитражный процесс, по мнению автора, в

силу своей природы не должен выполнять функции административного преследования. Роль арбитражных судов, исходя из их конституционного предназначения, состоит в разрешении экономических споров.

3. Сравнительно-правовой анализ 4 раздела КоАП РФ и 25 главы АПК РФ позволяет сделать вывод об их несоответствии и противоречивости, что порождает трудности в правоприменительной практике. В целях совершенствования судопроизводства в арбитражных судах и производства по делам об административных правонарушениях необходимо в основу формирования процессуальных административных и арбитражных норм положить принцип системности и единообразия. Из подведомственности арбитражных судов целесообразно исключить дела к о привлечении к административной ответственности как несоответствующие назначению и задачам этих судов, принципам состязательности и равноправия сторон.

4. Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности не может быть осуществлено в порядке искового производства. В порядке искового производства в соответствии со статьей 28 АПК РФ арбитражные суды рассматривают дела, возникающие из гражданских правоотношений. Дела, возникающие из административных правоотношений, согласно ст. 29 АПК РФ, рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Эти дела необходимо рассматривать в ином порядке, предусматривающем большее количество процессуальных гарантий для наиболее «слабой», с правовой точки зрения, стороны (участника).

5. В целях совершенствования процессуальной формы реализации административной ответственности целесообразно отказаться от смешанной кодификации норм об административной ответственности. Для этого необходимо помимо кодекса об административной ответственности разработать административно-процессуальный кодекс, который должен стать единой процессуальной формой реализации административной ответственности. Процессуальные нормы, будучи вторичными, обеспечат реализацию материальных норм административной ответственности. Судопро-

изводство в арбитражных судах, таким образом, в полной степени «впишется» в процесс осуществления судебной власти в Российской Федерации.

6. Вопросы оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности, представляя собой самостоятельный вид процессуальной деятельности, осуществляемой арбитражным судом по общим правилам искового производства, не могут административным процессуальным кодексом. Только двуединство функций административно-юрисдикционного процесса: административного принуждения и защиты прав и законных интересов (как это сделано в УПК РФ и ГПК РФ) позволит оптимизировать действующий АПК РФ и предлагаемый административно-процессуальный кодекс.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что на основе новейшего законодательства проведено комплексное и системное научное исследование проблем рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях.

Новым является предложение автора разделить юридический процесс по характеру рассматриваемых и разрешаемых в нем дел на два вида: наказательный и тяжёбный. Основные характеристики этих видов формируют соответствующие виды юридических процессов: уголовный, административный и дисциплинарный, с одной стороны, с другой – конституционный, гражданский, арбитражный, третейский процессы.

Критерию новизны соответствуют следующие теоретические положения диссертации:

- авторское понимание правового статуса арбитражных судов Российской Федерации и их места в системе субъектов административной юрисдикции;

- характеристика причин и условий возникновения и развития подведомственности арбитражным судам дел об административных правонарушениях;

- авторские предложения по совершенствованию судопроизводства в арбитражных судах и созданию конституционного административного судопроизводства.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется разработкой и внесением новых знаний в науку административного права и авторским комплексом мер по совершенствованию производства по делам об административных правонарушениях. Диссертация содержит теоретические положения, совокупность которых представляет собой постановку и решение сложных проблем административно-юрисдикционного процесса.

Теоретические выводы и положения позволили автору внести ряд существенных предложений по совершенствованию административного законодательства.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена важными рекомендациями и предложениями, направленными на совершенствование производства по делам об административных правонарушениях.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования происходила в форме обсуждения полученных результатов на научно-практических конференциях и теоретических семинарах, подготовки научных публикаций, внедрения научных разработок в законопроектную деятельность и правоприменительную практику, учебный процесс.

Положения диссертации докладывались на международных и межведомственных научно-практических конференциях, состоявшихся в 2010-2011 гг. в Вологде, Москве, Санкт-Петербурге, а также в Алма-Ате.

Всего по теме диссертации опубликовано 5 научных работ, в том числе 2 научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК.

Теоретические предложения внедрены в учебный процесс Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух

глав, включающих 5 параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении дается общая характеристика работы: обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования, раскрываются методы исследования, характеризуется научная новизна работы, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение результатов исследования, приводятся сведения о внедрении их в практику.

В первой главе «Арбитражные суды как субъекты административной юрисдикции» анализируются проблемы формирования и становления арбитражных судов России, предпосылки наделения их функцией рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В первом параграфе «Арбитражные суды в системе субъектов административной юрисдикции» автор рассматривает исторический аспект становления арбитражных судов, их место и роль в системе субъектов административной юрисдикции.

В параграфе отмечено, что прообразом современных арбитражных судов можно считать существовавшие в России в XII в. купеческие суды, которые рассматривали проблемы, связанные с торговыми делами. Первое упоминание о них встречается в уставной грамоте новгородского князя Всеволода Мстиславича, данной им церкви св. Иоанна Предтечи на Опоках (в 1135 г.). Наибольшее развитие торговые суды получили при Петре Первом: указом от 30 января 1699 г. была учреждена Бурмистрская Палата, обладавшая торговой юрисдикцией. В 1719 г. Петр I учреждает Коммерц-коллегию, ведающую торговыми и вексельными делами, а в 1719 г. наряду с другими коллегиями – Коммерц-коллегию, которая должна была следить за всеми торгами и торговыми действиями. В 1721 г. появился Глав-

ный Магистрат, судивший торговые, налоговые, таможенные и прочие дела.

В параграфе подробно анализируются основные этапы формирования и развития арбитражных судов в России, раскрыты их специфика, которая, на наш взгляд, была обусловлена конкретно-историческими общественными отношениями и задачами государства в эти периоды истории. Делается вывод о том, что современный статус арбитражных (коммерческих) судов Российской Федерации формировался на протяжении восьми столетий достаточно хаотично, без учета содержания и специфики рассматриваемых споров.

Период с XV в. до 1917 г. характеризовался созданием органов хозяйственной юрисдикции по территориальному признаку, которые носили сословный характер. В этот период были заложены основы специализированной системы судебной хозяйственной юрисдикции.

Второй период, с октября 1917 г. до 1931 г., связан с созданием арбитражных комиссий, которые стали органами хозяйственной юрисдикции по рассмотрению хозяйственных споров между государственными предприятиями и организациями.

Третий период, с 1931 г. по 1992 г. характеризуется как важный этап в создании органов государственного арбитража. Государственный арбитраж учреждался при Совете труда и обороны, при экономических советах (совещаниях) союзных республик, а также при советах народных комиссаров автономных республик, при краевых и областных исполнительных комитетах и при исполнительных комитетах автономных областей. Арбитраж существовал, по сути, в двух видах – ведомственном и государственном. В ведомственном арбитраже рассматривались споры предприятий и организаций, подчиненных одному министерству, комитету и т.д., в государственном – разрешались споры предприятий и организаций различного подчинения.

В параграфе особо подчеркивается, что история создания и становления арбитражных судов не имеет примеров наделения их функциями наказательного характера. До современного периода арбитражные суды рассматривали исключительно тяжбные дела. Современный этап характеризуется расширением полномочий арбитражных судов и внедрением их в административную юрисдикцию.

Таким образом, история создания, формирования и развития хозяйственной юрисдикции во многом не была связана с необходимостью их самостоятельности или изолированности. Наличие в период НЭПа судов и арбитражных комиссий - короткий эпизод в истории развития арбитража, что было связано только лишь с существованием наряду с государственными частными предприятий.

Отнесение законодателем рассмотрения отдельных категорий дел об административных правонарушениях к компетенции арбитражных судов породило два процессуальных порядка разрешения дел об этих правонарушениях - административный и арбитражный, создало коллизии между процессуальным разделом КоАП РФ и нормами АПК РФ, которые привели к двойственности порядка реализации единой по своей природе административной ответственности. Арбитражный процесс, по мнению автора, в силу своей природы не должен выполнять функции административного преследования. Роль арбитражных судов, исходя из их конституционного предназначения, состоит в разрешении экономических споров.

Во втором параграфе «Компетенция арбитражных судов при рассмотрении дел об административных правонарушениях» автор рассматривает проблемы подведомственности и подсудности арбитражным судам дел об административных правонарушениях.

В первой части параграфа анализируются понятия подведомственности и подсудности дел об административных правонарушениях. Отмечено, что их содержание тесно связано как с происходящим становлением системы арбитражных судов, так и с тенденцией к формированию самостоя-

тельной ветви административной юрисдикции (административного судопроизводства).

Кроме того, подведомственность как правовой институт тесно связана с дезинтеграцией правоприменительной функции государства, с ее распределением между различными органами государственной власти. Обобщая анализ существующих многочисленных понятий, сделан вывод о том, что подведомственность – это относимость нуждающихся в государственно-властном разрешении споров о праве и иных дел к ведению различных органов. Причем в содержании категории подведомственности выделены два существенных элемента. Во-первых, это круг юридических дел, отнесенных к ведению того или иного юрисдикционного органа, а во-вторых, – это та правовая связь, существующая между юридическим делом и юрисдикционным органом, которая диктует относимость конкретной категории дел к предмету ведения этого органа.

Поскольку диссертационное исследование затрагивает тему подведомственности административных дел суду, дан анализ термина «подсудность». Данное понятие является производным от понятия «подведомственность», его разновидностью в применении к судебным органам. Но отмечено и то, что понятие подсудности имеет более широкое содержание, чем ему придается действующим законодательством. Оно не только указывает на относимость юридического дела к компетенции определенного суда в судебной системе, но и указывает на такие свойства юридического дела, в силу которых оно может быть разрешено по существу лишь судом. В этом смысле «подсудность» и «подведомственность» дела суду (судебная подведомственность) могут рассматриваться как равнозначные понятия.

Таким образом, делается вывод о том, что проблемы подведомственности дел, вытекающих из административно-правовых отношений, проблемы подсудности переходят из научной сферы в практическую. Это происходит при том, что число экономических споров, возникающих из

административных и иных публично-правовых отношений, постоянно и достаточно быстро растет.

Важными критериями при определении подведомственности дел арбитражным судам являются: характер спора (он должен быть экономическим): характер правоотношения (гражданский, административный либо иной, связанный с предпринимательской деятельностью): наконец, субъектный состав сторон, участвующих в деле.

В параграфе анализируется подведомственность экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Арбитражные суды рассматривают пять групп таких дел. Среди них дела об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда, и дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Анализ подведомственности позволил сделать важный вывод о несоответствии и противоречивости норм 4-го раздела КоАП РФ и главы 25 АПК РФ. Все это порождает трудности в правоприменительной практике. Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности не может быть осуществлено в порядке искового производства. Из подведомственности арбитражных судов целесообразно исключить дела о привлечении к административной ответственности как несоответствующие назначению и задачам этих судов, принципам состязательности и равноправия сторон. В целях совершенствования процессуальной формы реализации административной ответственности необходимо, помимо кодекса об административной ответственности, разработать административно-процессуальный кодекс. Процессуальные нормы, будучи вторичными, обеспечат реализацию материальных норм административной ответственности. Судопроизводство в арбитражных судах, таким образом, в полной степени «впишется» в процесс осуществления судебной власти в Россий-

ской Федерации.

В третьем параграфе «Особенности процесса рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях» автор рассматривает особенности на всех этапах и стадиях арбитражного процесса.

Эти особенности обусловлены несколькими причинами. Во-первых, АПК РФ изобилует по всему тексту особенностями, которые касаются многих норм различных аспектов арбитражного судопроизводства. Во-вторых, законодатель ввел в АПК РФ самостоятельные раздел IV «Особенности производства в арбитражном суде по отдельным категориям дел» и главы, в которых установлены особенности судопроизводства. Например, глава № 22 «Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений». Наконец, в-третьих, особенности рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях вызваны противоречивостью обоих кодексов АПК РФ и КоАП РФ, что создает правоприменителю значительные проблемы.

Особо отмечено, что в соответствии со ст. 1 АПК РФ правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется арбитражными судами по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах. Но если мы обратимся к ч. 3 и ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ, а также к ст. 202 АПК РФ, то увидим их несогласованность и противоречивость.

Арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности. Правила искового производства установлены в главе 13 АПК РФ.

Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях арбитражными судами определен в главе 25 АПК РФ, которая так и называется «Рассмотрение дел об административных правонарушениях». Эта

глава включает в себя два параграфа: «Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности (§ 1)» и «Рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (§ 2)».

Поскольку общий порядок рассмотрения дел об административном правонарушении и пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях установлены в главах 29 и 30 другого кодекса – КоАП РФ, то при применении норм гл. 25 АПК РФ возникает множество проблем. Эти проблемы во многом обусловлены особенностями рассмотрения арбитражными судами дел, возникающих из административных правоотношений. В данном параграфе подробно рассмотрены эти особенности и те практические проблемы, которые при этом возникают.

На основе проведенного анализа в заключение параграфа сделаны выводы о том, что особенности, пробелы и противоречия при рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных судах обусловлены отсутствием системности арбитражного и административно-законодательства. Устранить эту проблему внесением изменений в АПК РФ и в КоАП РФ не представляется возможным не потому, что таковых слишком много. Отсутствие материального арбитражного кодекса всегда будет порождать проблемы несоответствия процессуальных норм КоАП РФ, ГПК РФ и АПК РФ при рассмотрении дел в арбитражных судах.

Требуется кардинальное решение проблемы: необходимо создать полноценное административное судопроизводство, предусмотренное Конституцией Российской Федерации. В этих целях необходимо выделить в самостоятельный кодекс процессуальную часть КоАП РФ, создать административные суды. Из АПК РФ должен быть исключен и передан в создаваемый административный процессуальный Кодекс Российской Федерации § 1 главы 25 АПК РФ.

Во второй главе «Особенности рассмотрения и разрешения арбитражными судами дел об административных правонарушениях» ис-

следует соотношение арбитражного производства и производства по делам об административных правонарушениях».

В первом параграфе «Наказательный характер рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях» рассмотрены особенности рассмотрения арбитражными судами дел, которые по своему содержанию характерны для производства по делам об административных правонарушениях.

Отмечено, что арбитражные суды не функционируют обособленно от других судов Российской Федерации и, взаимодействуя с ними в сфере публичных отношений, ярко проявляют при этом властную природу своего предназначения. В параграфе доказывается, что государственно-властная природа арбитражных судов близка к административно-процессуальной деятельности органов административной юрисдикции. Это, безусловно, обуславливает современное место арбитражных судов в судебном механизме России, формирует перспективы их развития в целом в системе юрисдикционных органов страны.

Государственно-властный характер арбитражных судов рассмотрен в двух аспектах: возможности и способности осуществлять свою волю с целью воздействия на деятельность и поведение людей для достижения общественно необходимых целей. Что касается возможности воздействовать на поведение людей, то она обусловлена функциональным построением системы арбитражных судов и наделением их соответствующими полномочиями. Способность арбитражных судов достигать своих целей базируется на специфических методах, используемых ими для выполнения своих функций.

В параграфе сделан вывод о том, что государственно-властная природа деятельности арбитражных судов при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности в силу действующего законодательства по сути является и административно-процессуальной деятельностью органов административной юрисдикции, что позволяет достаточно

легко провести границу этого разделения и точно определить те составы, которые должны быть возвращены под административную юрисдикцию.

К признакам судебных актов, которые позволяют сделать вывод о властном характере арбитражных судов при рассмотрении указанной выше категории дел, относятся: в деле имеется административно-правовой спор; в основе арбитражного дела лежит административное правонарушение. Лицо, совершившее административное правонарушение, привлекается арбитражным судом к административной ответственности. Акт арбитражного суда носит восстанавливающий законность порядок. Исковая процедура рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях не возможна.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах характеризуется правовой оценкой поведения физических и юридических лиц, а применение к ним мер административной ответственности позволяет нам назвать этот процесс «наказательным». На основе этой характеристики сформированы соответствующие виды юридических процессов - уголовный, административный и дисциплинарный. Арбитражный процесс представляет собой иной вид – исковой, тяжбный. Арбитражный процесс в силу своей природы не должен выполнять функции административного преследования. Роль арбитражных судов, если исходить из их конституционного предназначения, состоит в разрешении экономических споров.

Во втором параграфе «Особенности субъектного состава участников производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах» анализируются элементы статуса участников этого производства.

В параграфе анализировался не только правовой статус участников производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах, но и его особенности, проведено его сравнение с правовым статусом участников производства по делам об административных право-

нарушениях.

В главе 5 АПК РФ перечислены лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса, раскрыт их правовой статус. Лицами, участвующими в деле, являются: стороны; заявители и заинтересованные лица - по делам особого производства, по делам о несостоятельности (банкротстве) и в иных предусмотренных АПК РФ случаях; третьи лица; прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации, граждане, обратившиеся в арбитражный суд в случаях, предусмотренных АПК РФ.

Иными участниками процесса названы представители лиц, участвующих в деле, и содействующие осуществлению правосудия лица – эксперты, специалисты, свидетели, переводчики, помощник судьи и секретарь судебного заседания.

Сравнивая правовой статус участников двух процессов, можно отметить, что законодатель по-разному подошел не только к наименованию участников арбитражного процесса и производства по делам об административных правонарушениях, но и неодинаково определил их правовой статус. На наш взгляд, это обусловлено особенностями самого производства по делам об административных правонарушениях.

Особенности субъектного состава участников административного производства в арбитражных судах явились причиной наличия материальных и процессуальных норм, касающиеся административных правонарушений, в двух кодексах АПК РФ и КоАП РФ. Мы считаем, что они должны быть включены исключительно в КоАП РФ и создаваемый административный процессуальный кодекс Российской Федерации.

На основе анализа особенностей правового статуса участников арбитражного процесса и процесса производства по делам об административных правонарушениях отмечено несоответствие отдельных норм КоАП РФ и АПК РФ. Это создает дополнительные сложности в правоприменительной практике. Исключить данную проблему позволит унификация

норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования.

Основные научные результаты и положения диссертации опубликованы в следующих работах автора.

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК:

1. *Сергеев Г.А.* Сравнительный анализ процессуального раздела КоАП РФ и АПК РФ. // Административное право и процесс. 2011. – 0,6 п.л.

2. *Сергеев Г.А.* О государственно-властном характере функционирования арбитражных судов Российской Федерации. // Вестник Вологодского института права и экономики ФСИН России. № 2 (14). 2011 - 0,8 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

3. *Сергеев Г.А.* Административно-восстановительный характер дел, рассматриваемых арбитражными судами. Конференция Сорокина В.Д. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2011. – 0,7 п.л.

4. *Сергеев Г.А.* Проблемы подведомственности арбитражному суду споров, возникающих из административно-правовых отношений. // Конференция МГЮА имени О.Е. Кутафина. – 0,8 п.л.

5. *Сергеев Г.А.* Об административно-правовом статусе судьи арбитражного суда // Наука и жизнь Казахстана. / 2011. / № 3. – 0,8 п.л.

Общий объем опубликованных по теме диссертации научных работ – 3,9 п. л.