

ПРИГЛАШАЕМ К ДИСКУССИИ

Административное и арбитражное судопроизводство: соотношение и тенденции развития

Г.А. СЕРГЕЕВ – председатель судебного состава Арбитражного суда Московской области, соискатель ВНИИ МВД России

В статье рассмотрены два вида судопроизводства: административное и арбитражное. Делается вывод о том, что в настоящее время остается неурегулированным и дискуссионным вопрос о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности. Автор статьи предлагает пути решения данного вопроса.

Ключевые слова: судопроизводство; административный процесс; арбитражный процесс; административная ответственность.

Administrative and arbitration legal proceedings: parity and development tendencies

G.A. SERGEEV – the competitor of all-union scientific research institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, the chairman of judicial structure Arbitration court of Moscow Region

The article provides information about a parity of kinds of legal proceedings: administrative and arbitration. There is a conclusion the question about attraction to administrative responsibility of legal bodies and individual businessmen in connection with realization of enterprise and other economic activities by them is not settled. The author of article offers ways of the decision of this point.

Key words: legal proceedings; administrative process; arbitration process; administrative responsibility.

В современной научной литературе достаточно часто поднимается вопрос о выделении самостоятельной отрасли – административно-процессуального права – и создании административно-процессуального кодекса. С позиции ученых представляется неоправданным, что такая существенная отрасль материального права, как административное право, подкреплена разрозненными, рассредоточенными во многих нормативно-правовых актах различного уровня процессуальными нормами¹.

Указанной научной позиции противостоит закрепившаяся на практике тенденция, которую в определенном смысле можно назвать дезинтеграционной: все большее число составов административных правонарушений

передается в компетенцию арбитражных судов. Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.14, 7.24, 9.4, 9.5, 9.5.1, 14.1, 14.10–14.14, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ч. 1, 3 и 4 ст. 14.17, ст. 14.18, 14.23, 14.27, 14.31–14.33, 14.36, 14.37, ч. 1 ст. 15.10, ч. 2 и 2.1 ст. 17.14, ч. 6 ст. 19.5, ч. 1 и 2 ст. 19.19 КоАП РФ – всего более 30 составов. В Государственной Думе Российской Федерации в первом чтении рассмотрен проект федерального закона № 442980-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который вводит ряд новых составов административных правонарушений, два из которых вновь будут переданы в компетенцию арбитражных судов.

Но проблема связана не с увеличением числа субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а с тем, что производство в арбитражном суде не подпадает по действие норм КоАП РФ. Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражного суда урегулировано нормами гл. 25 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ). Фактически нарушаются принципы единства законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.1 КоАП РФ), равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения (ст. 1.4 КоАП РФ).

П.П. Серков называет сложившуюся ситуацию запутанной, когда согласно ч. 1 ст. 202 АПК РФ 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 правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ: «Получается, что если дела об административных правонарушениях рассмотрены арбитражным судом, то в отношении их осуществлялось правосудие, и данное производство является судопроизводством, а если – судами общей юрисдикции, то характер производства неясен. На самом деле Арбитражный процессуальный кодекс, по нашему мнению, уже частично дает ответ на вопрос о характере производства по делам об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ значительная часть дел об административных правонарушениях должна рассматриваться судьями. Административные правонарушения, составы которых предусмотрены названной статьей, имеют особое смысловое содержание. Это составы наиболее опасных административных правонарушений, что следует из санкций норм Особенной части КоАП РФ. В силу этого обстоятельства из девяти видов административных наказаний семь наиболее строгих видов могут назначаться только судом (гл. 3 КоАП РФ). Из оставшихся двух, а именно административного штрафа и предупреждения, только в отношении последнего имеется никем не оспариваемая точка зрения о возможности его назначения не судьей, тогда как обоснованность предоставления права назначения административного штрафа не судом не является однозначной»².

Насколько оправданно такое «разделение» административного судопроизводства? В науке на этот счет высказываются полярные позиции. Так, М.Я. Масленников со

свойственной ему категоричностью считает, что избирательная передача в ведение арбитражных судов дел об административных правонарушениях противоправна, так как из сферы конституционного административного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ) указанные дела искусственно переданы в ведение арбитражного, а по существу – управленческого производства, в котором принцип законности подменяется целесообразностью принятия решений арбитражными судами: «Что такое арбитражный суд? Это хозяйственный суд. И обращаться в арбитражный суд по публично-правовому спору – все равно что действия руководителя организации обжаловать завхозу этой же организации»³.

Иной позиции придерживается А.В. Абсалямов, который в своей докторской диссертации отмечает: «...арбитражные суды осуществляют не только защиту нарушенных публичных прав, но и реализуют контрольные функции в отношении государственных органов, наделенных правом разрешать административные споры, необходимо при реализации судом контрольных полномочий в данной области не допускать смешения процессуальных функций суда и органов государственной власти. Административное судопроизводство не является частью административно-процессуальной деятельности, которая регламентирует властную деятельность исполнительных органов публичной власти. Задачей суда является осуществление правосудия (разрешения дела), так как данный вид производства введен в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в качестве средства судебного контроля в сфере публично-правовых отношений и решает общие задачи судопроизводства в арбитражных судах, установленные в ст. 2 АПК РФ»⁴.

Автор приводит свое объяснение причин увеличения подведомственности дел об административных правонарушениях судьям арбитражных судов. Это компетентность и профессионализм судей, сложность дел об административных правонарушениях и т.п.

Определимся, в чем состоят особые возможности арбитражных судов. Пункт «о» ст. 70 Конституции РФ устанавливает, что в ведении Российской Федерации находится арбитражно-процессуальное законодательство; п. «е» ст. 83 определяет, что Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и судей федеральных арбитражных судов; п. «ж» ст. 102 относит к ведению Совета Федерации назначение на должность судей Высшего Арбитражного Суда

Российской Федерации и судей федеральных арбитражных судов.

Статья 104 Конституции РФ предоставляет Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам его ведения право законодательной инициативы. По его запросам Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов России, договоров между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов России; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (ст. 125 Конституции РФ).

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 127 Конституции РФ).

Судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и судьи федеральных арбитражных судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Полномочия, порядок образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом (ст. 128).

Таким образом, по смыслу перечисленных норм Конституции Российской Федерации арбитражные суды являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации. Их основными задачами 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 и содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности⁵.

Отметим сразу некое противоречие. Речь идет о ст. 118 ч. 2 Конституции РФ, в соответствии с которой судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В ней не упоминается об арбитражном судопроизводстве. Но законодатель, видимо, понимая противоречивость норм и желая как-то смягчить ситуацию, в части 3 этой же статьи указывает, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Заметим, что здесь речь идет не о виде судопроизводства, а только о судебной системе.

Как и другие суды, арбитражные используют для выполнения своих функций универсальные методы и способы регулирования – дозволения, разрешения и запреты. Выбор органом власти того или иного метода правового регулирования для конкретного вида общественных отношений определяется в первую очередь содержанием этих отношений. Многие из общественных отношений, в частности правоотношения, вытекающие из властных отношений, являются предметом именно административно-правового регулирования, что оказывает активное влияние на формирование соответствующих правовых норм, которые служат юридической базой использования различных методов правового регулирования.

При анализе видовой принадлежности тех или иных общественных отношений важно установить, как их специфика, особенности передаются той или иной группе правовых норм. Выяснение данного обстоятельства имеет существенное научно-практическое значение для разграничения правовых и, в частности, административно-правовых методов и определения их места, роли и значения в общем механизме правового регулирования.

Если признать, что под общественными отношениями в целом понимается одна из форм всеобщей связи и взаимодействия субъектов, то правовая связь между ними возникает в силу того или иного нормативного правового акта и осуществляется в соответствии с определенным правовым порядком, что и обуславливает формирование наиболее распространенных видов методов правового регулирования. Один и тот же метод проявляется в различных отраслях. Так, отношение «власть и подчинение», традиционно считавшееся атрибутом только административного права, мы без труда находим не только в конституционном, финансовом праве, но и общественных отношениях, являющихся предметом арбитражного процесса.

Но правоотношения в административном процессе в большей степени имеют равно-

уровневый характер. В области административного права участники общественных отношений занимают юридически неодинаковое положение, выступают в качестве субъектов «власть–подчинение», а в области гражданского права (и арбитражного процесса) они равноправны. Субъекты отношений в области конституционного права связаны друг с другом в основном «общими», «абсолютными» правами и адекватными им обязанностями, а их содержание сводится только к общему правовому (конституционному) статусу.

Административно-правовые методы, используемые в арбитражном процессе, выражаются в том, что они носят государственно-властный юридический характер и имеют соответствующую нормативную правовую форму, носят обязательный характер для адресатов, и их исполнение гарантируется мерами государственного (административно-правового) принуждения.

В качестве аргументов для выделения самостоятельного арбитражного процесса законодателем заявляется основной – необходимость установления дополнительных гарантий судебной защиты участников спорного хозяйственного правоотношения, а также дополнительные: огромный массив таких дел и сложность их рассмотрения.

Но кто с этим спорит. Проблема в другом. Производство по делам об административных правонарушениях (административное судопроизводство) совершенно иное, чем гражданское судопроизводство в целом и арбитражное в частности. В гражданском судопроизводстве истец и ответчик процессуально равны, а производство осуществляется по правилам искового судопроизводства,

которое предусматривает процессуальное равноправие сторон, состязательность и диспозитивность. Это восстановительное судопроизводство.

Правовой статус участников административных отношений изначально не одинаков: один из них является органом, осуществляющим властные полномочия, другой – исполняющим его решения (в научной литературе его ярко и точно называют безвластным субъектом). Следовательно, спор между этими субъектами никак не вписывается в привычную для нас схему искового производства. Спор рассматривается в ином порядке, когда процесс носит ярко выраженный принудительный характер, дается юридическая оценка и спора, и субъекта, но важно еще и то, что производство по делам об административных правоотношениях предполагает наличие процессуальных гарантий для наиболее безвластного субъекта властных правоотношений.

Вышеизложенное приводит нас к выводу о том, что принципы административно-производства едины вне зависимости от того, в отношении кого оно осуществляется – юридического лица (индивидуального предпринимателя) или физического лица. Тенденция к формированию самостоятельной ветви судопроизводства, стоящей на стыке административного и арбитражного процесса, на наш взгляд, малоперспективна. На сегодняшний день судьями арбитражных судов наработан положительный опыт по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Но этот опыт должен способствовать совершенствованию норм КоАП РФ, а не противостоять им.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., напр.: Масленников М.Я. Административно-процессуальные нормы – содержательная база формирования Российского административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. 2011. № 1; Кузурманова И.В. Административно-юрисдикционная деятельность: системная декомпозиция // Там же; Цуканов Н.Н. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства // Российская юстиция. 2010. № 4; Сухарева Н.В. Вопросы развития административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2009. № 4; Нужно создавать Административно-процессуальный кодекс, в котором будет прописана четкая процедура: куда, как, в какие сроки: Интервью с Ю.П.Кузьякин // Там же. № 2 и др.

² Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 191–192.

³ См.: Масленников М.Я. Пояснительная записка к проекту российского административно-процессуального кодекса – РАПК // Административное право и процесс. 2007. № 1.

⁴ Абсальмов А.В. Административное судопроизводство в арбитражном суде: теоретико-методологические аспекты: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 10, 15, 16.

⁵ Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

¹ См., напр.: Maslennikov M.Ja. Administrativno-processual'nye normy – sodержatel'naja baza formirovanija Rossijskogo administrativno-processual'nogo kodeksa // Administrativnoe pravo i process. 2011. № 1; Kuzurmanova I.V. Administrativno-jurisdikcionnaja dejatel'nost': sistemnaja dekompozicija // Tam zhe; Cukanov N.N. O vozmozhnyh napravlenijah sistematizacii administrativno-processual'nogo zakonodatel'stva // Rossijskaja justicija. 2010. № 4; Suhareva N.V. Voprosy razvitija administrativno-processual'nogo zakonodatel'stva // Administrativnoe pravo i process. 2009. № 4; Nuzhno sozdat' Administrativno-processual'nyj kodeks, v kotorom budet propisana chetkaja procedura: kuda, kak, v kakie sroki: Interv'ju s Ju.P.Kuzjakin // Tam zhe. № 2 i dr.

² Serkov P.P. Administrativnaja otvetstvennost': problemy i puti sovershenstvovanija: Dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2011. S. 191–192.

³ См.: Maslennikov M.Ja. Pojasnitel'naja zapiska k projektu rossijskogo administrativno-processual'nogo kodeksa – RAPK // Administrativnoe pravo i process. 2007. № 1.

⁴ Absaljamov A.V. Administrativnoe sudoproizvodstvo v arbitrazhnom sude: teoretiko-metodologicheskie aspekty: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2009. S. 10, 15, 16.

⁵ Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 28.04.1995 № 1-FKZ «Ob arbitrazhnyh sudah v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1995. № 18. St. 1589.