

**УДК 351.87**  
**ББК 67. 401. 0**  
**Д 44**  
**И.М. Дивин**

**Административное судопроизводство как самостоятельный вид судопроизводства в арбитражных судах Российской Федерации**  
*(Рецензирована)*

**Аннотация:**

В настоящей статье автор рассматривает административное судопроизводство как самостоятельный вид судопроизводства в Арбитражных судах Российской Федерации, раскрывает сущностные характеристики производства в арбитражном суде по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, исследует признаки данной процессуальной формы, дает понятие административного судопроизводства в арбитражном суде.

**Ключевые слова:**

Арбитражный процесс, административное судопроизводство, производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений, процессуальная форма.

Перед принятием Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 2002 года в научной литературе подвергалась сомнению сама возможность обособления такого производства как опосредующего административное судопроизводство в арбитражных судах РФ. Представляется, что законодатель совершенно обоснованно поддержал концепцию, в соответствии которой рассмотрение юридического дела в порядке административного судопроизводства обусловлено «... категорией дела, существом спора, а не с наличием специальных административных судов [1].

Включение в новый Арбитражный процессуальный кодекс РФ соответствующего раздела, а именно раздела III, подвело определенную черту в многолетних спорах о возможности и необходимости закрепления такого производства в основном источнике арбитражно-процессуального права.

Дискуссия о целесообразности и необходимости обособления рассматриваемого нами производства от искового производства, а равно и о возможности осуществления административного судопроизводства в арбитражных судах продолжается и в настоящее время.

Анализ юридической литературы приводит к выводу о наличии нескольких системообразующих признаков административного судопроизводства в арбитражном процессе: содержание требований, статус участников производства, особый предмет судебной деятельности, характер процессуальных действий и принципы их осуществления, полномочия суда в процессе, распределение бремени доказывания [2].

Рассмотрение первых трех признаков позволяет решить вопрос о месте, роли, степени самостоятельности административного судопроизводства в арбитражных судах и предложить к обсуждению научной общественностью понятие «производство по делам, возникающим из административных и

иных публичных правоотношений». Анализ же последующих системообразующих признаков во многом позволит раскрыть сущностные характеристики административного судопроизводства в арбитражно-процессуальном законодательстве Российской Федерации.

В качестве наиболее существенных особенностей, характеризующих производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений как самостоятельную разновидность производства в арбитражном процессе, выступают судебные средства защиты прав и законных интересов, реализуемые в рамках такого производства. Их анализ позволяет определить предмет судебной деятельности в рассматриваемом нами производстве. В данном вопросе приводимые в юридической литературе точки зрения отличаются значительным разнообразием.

Видный советский ученый-процессуалист П.Ф. Елисейкин полагал, что задача суда при рассмотрении дел, возникающих из государственных, административных, финансовых правоотношений может и должна заключаться не в разрешении спора о праве, а в проверке законности действия органа власти, органа управления, должностного лица [3].

К мнению П.Ф. Елисейкина близко примыкает позиция сторонников концепции контрольной (судебно-контрольной) деятельности суда при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений. Ими обосновывается тезис о том, что суд при рассмотрении таких дел осуществляет контроль над законностью и обоснованностью действий администрации [4], (как вариант: судебный контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц) [5], и что специфика функции суда при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, состоит не в разрешении спора, как в исковых делах, а в осуществлении судебного контроля над законностью и обоснованностью действий органов управления по отношению к гражданам и организациям [6]. Такой контроль в рамках данной концепции имеет своей целью защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, обладающих арбитражно-процессуальной дееспособностью.

Определенной самостоятельностью отличается позиция И.С. Королева, полагающего, что предмет судебной деятельности в данном случае это разрешение спора о правах публичных органов и должностных лиц, поскольку при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений правовой спор, безусловно, имеет место. Такой спор носит самостоятельный характер, существенно отличающий его от спора искового, ввиду чего имеется необходимость обособления производства по делам, возникающих из административных и иных публичных правоотношений [7].

В третью группу мнений представляется возможным объединить достаточно большое число исследователей, полагающих, что при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, имеет место одновременное осуществление последующего судебного контроля за

законностью действий, решений органов, наделенных властными полномочиями (их должностных лиц) и разрешение публично-правового (административного) спора [8].

И.Л. Бурова, рассматривая вопрос о подведомственности арбитражным судам дел об оспаривании нормативных актов, изложила точку зрения, в соответствии с которой при рассмотрении таких дел судебные органы одновременно осуществляют защиту субъективных прав и охраняемых законом интересов лиц в той сфере общественной жизни, которая подпадает под регулирующее воздействие оспариваемого нормативного акта, осуществляют контроль за деятельностью публичных органов и лиц посредством проверки издаваемых ими нормативных актов на предмет их соответствия нормативным актам более высокой юридической силы, и признавая недействующими нормативные акты, восстанавливают нарушенные права граждан и организаций [9].

Следует выделить и имеющуюся в литературе точку зрения о том, что суды при рассмотрении публичных дел выполняют и превентивную функцию: косвенно осуществляют деятельность по предупреждению нарушений в сфере административной, исполнительной власти [10].

Е.И. Цацулина указывает на следующее важное, как нам представляется обстоятельство: судебной защите подлежат не только субъективные частные права и интересы налогоплательщика, но и публичные интересы государства, заключающиеся в пополнении бюджета [11].

Мы присоединяемся к числу сторонников концепции, в соответствии с которой при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, имеет место одновременное осуществление последующего судебного контроля за законностью действий, решений органов, наделенных властными полномочиями (их должностных лиц) и разрешение публично-правового спора.

Особый субъектный состав сторон (статус участников) в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, традиционно рассматривается как одна из его особенностей. В отличие от искового производства, одной из сторон административного судопроизводства в арбитражном суде всегда выступает орган или должностное лицо, наделенное властными (публичными) полномочиями.

Причем, несмотря на то, что с заявлением о возбуждении административного судопроизводства могут обращаться органы и должностные лица, наделенные властно-публичными полномочиями, судебная деятельность в любом случае направлена на проверку законности и обоснованности их деятельности, а не граждан и должностных лиц.

Ключевой характеристикой особого субъектного состава в производстве по делам из публичных правоотношений традиционно выступало и выступает неравный правовой статус участников такого производства в материальных правоотношениях, который характеризуется

формулой «власть-подчинение». Рассматриваемый же нами вид судопроизводства призван «перевести юридическое неравенство сторон, существующее в материальном ...правовом отношении, в процессуальное равенство» [12].

В суде каждая из сторон наделяется равными правами и обязанностями (за исключением установленных законом изъятий), каждая из сторон, будь то государственный орган или частное лицо, равны перед судом [13]. В судебном процессе все лица, участвующие в деле, имеют одинаковый, заранее установленный для них круг прав и обязанностей, которому неизвестны никакие исключения применительно к органам администрации»

Такое перевоплощение материального неравенства в процессуальное равенство не может рассматриваться как простая математическая операция. Российская Федерация, будучи правовым государством, стремится к реальному и всеобъемлющему действию принципа законности, чего можно добиться во многом благодаря активной позиции предпринимателей и организаций в вопросах защиты принадлежащих им прав, свобод и интересов.

В настоящее время некоторые авторы продолжают связывать административное судопроизводство исключительно с деятельностью специализированных судов, хотя законодательство уже давно ответило на вопрос о возможности реализации такого судопроизводства в существующих судах РФ. Например, А.В. Минашкин полагает, что под административным судопроизводством следует понимать порядок защиты только в специализированных административных судах прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомερных решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых правоотношений [14]. Ю.А. Попова понимает под административным судопроизводством деятельность административных судов, созданных для рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных правонарушений, как предварительного, так и последующего судебного контроля [15].

Предлагая к обсуждению научной общественностью понятие «производство по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений», считаем необходимым еще раз отметить равнозначность категорий «административное судопроизводство в арбитражном суде» и «производство в арбитражном суде по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений». Итак, сформулируем определение понятия «административное судопроизводство в арбитражном суде».

Административное судопроизводство в арбитражном суде это установленный нормами арбитражного процессуального и административного права порядок осуществления правосудия, обеспечивающий разрешение экономического спора, возникшего вследствие реализации (на основании) властных полномочий одной из его сторон, а также предупреждение административных правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В юридической науке сложилось и к настоящему времени устоялось понимание процессуальной формы как нормативно устанавливаемого порядка осуществления правосудия [16]. К.И. Комиссаров и В.В. Ярков, при исследовании проблем гражданского и арбитражного процессов, указывали на её четыре признака: нормативность; непререкаемость; системность; универсальность [17]. Г.В. Дудникова в самостоятельном исследовании, посвященном арбитражной процессуальной форме, в качестве её признаков дополнительно указала такой как повторяемость [18], и предложила определение арбитражной процессуальной формы как идеальной модели арбитражного процесса, представляющей собой систему требований, закрепленных нормами арбитражного процессуального права и определяющей процессуальное положение, круг и порядок деятельности участников экономического спора, возникшего из предпринимательской и иной экономической деятельности [19]. Считаю необходимым отметить, что именно арбитражная процессуальная форма, определяющая процессуальную деятельность арбитражного суда, отличает судопроизводство в таком суде от других форм государственной деятельности [20]. Для разновидности арбитражно-процессуальной формы, определяющей систему требований к отправлению административного судопроизводства, свойственны все признаки арбитражно-процессуальной формы. Вместе с тем, можно выделить два уровня её особенностей. Особенности первого уровня позволяют выделять арбитражную процессуальную форму в качестве самостоятельной наравне с гражданской, уголовной и процессуальной формой, опосредующей конституционное судопроизводство. Выявление и рассмотрение особенностей второго уровня имеет своей целью, с одной стороны охарактеризовать административное судопроизводство в качестве самостоятельного вида производства в арбитражном суде, а с другой раскрыть характерные признаки и отличия арбитражно-процессуальной формы в таком производстве.

Под нормативностью как признаком любой процессуальной формы традиционно понимается её закрепление в соответствующих правовых нормах, содержащихся в строго определенном круге источников права. К их числу относятся пять видов (уровней) нормативных правовых актов: Конституция Российской Федерации и конституционные законы; международные договоры с участием Российской Федерации, содержащие нормы арбитражного процессуального права; Арбитражный процессуальный Кодекс РФ; иные федеральные законы; подзаконные нормативные акты. Некоторые исследователи относят к числу источников и такую

разновидность как иные акты [21], не определяя, к сожалению, что следует под этим понимать.

Возможность выступать в качестве источника арбитражно-процессуального права такой разновидности нормативных актов как подзаконные необходимо рассматривать как исключение из правила, закрепленного п.2 ст. 3 АПК РФ. Как нам представляется приобретение таких свойств подзаконным актом возможно только в случаях, прямо допускаемых АПК РФ (например, закрепленное ст. 254 АПК РФ правило, в соответствии с которым реторсии в арбитражном процессе устанавливаются Правительством РФ).

Вместе с тем, считаем необходимым подчеркнуть, что именно нормы арбитражно-процессуального права обеспечивают единство нормативного регламента арбитражного процесса при осуществлении административного судопроизводства в арбитражных судах, выступают базисом арбитражно-процессуальной формы в таком судопроизводстве, где нормы административного права носят субсидиарный характер.

Непререкаемость процессуальной формы в юридической литературе рассматривается как обязательность соблюдения, т.е. невозможность совершения процессуальных действий, выполнения стадий, осуществления процессуальных производств, не предусмотренных соответствующей формой. Данный признак является наиболее общим для всех процессуальных форм, но вместе с тем, позволяет говорить о том, что применительно к административному судопроизводству в арбитражных судах непререкаемость арбитражной процессуальной формы обусловлена, во-первых, первым признаком процессуальной формы - поскольку ключевой характеристикой норм как арбитражно-процессуального, так и административного права (а следовательно и нормативности) выступает обязательность её соблюдения, а во-вторых о том, что применительно к административному судопроизводству непререкаемость такой процессуальной формы закреплена АПК РФ.

Третьим признаком арбитражной процессуальной формы выступает системность, подходы к пониманию которой ученых-процессуалистов отличаются некоторым разнообразием.

В современной научной литературе существует множество определений понятия «система». В общей теории систем под ней понимается совокупность взаимодействующих структурных элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которые в процессе интеграции образуют некую целостность, единство. Не вызывает сомнений, что арбитражно-процессуальная форма отвечает признакам системности, поскольку вся совокупность процессуальных действий именно в своем единстве позволяет достигать целей и задач отправления правосудия в арбитражных судах.

Применительно же к производству по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, можно говорить о

следующих особенностях признака системности анализируемого подвида арбитражной процессуальной формы:

а) в административном судопроизводстве, осуществляемом в арбитражных судах, исходные, структурные элементы, а именно процессуальные действия отличаются некоторыми особенностями по сравнению со структурными элементами другого подвида арбитражно-процессуальной формы, в рамках которой реализуется гражданское судопроизводство; б) наличие и совокупность структурных элементов административного судопроизводства позволяет говорить о нем как об отдельном, самостоятельном виде производства в арбитражном процессе. В конечном итоге именно эта совокупность позволяет говорить об административном судопроизводстве как подсистеме в арбитражном процессе.

Универсальность арбитражной процессуальной формы в исследуемом нами виде арбитражного производства проявляется в её применимости к разрешению всех категорий дел, связанных с обжалованием действий, бездействий, правовых актов органов и лиц, наделенных властными полномочиями, дел, применением мер административной ответственности, взысканием обязательных платежей и санкций без какой-либо существенной дифференциации. Нормативной дефиницией данного признака выступают по нашему мнению положения ст. 189 АПК РФ, в соответствии с которой дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в разделе III АПК РФ, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом. Данное положение отражает первый уровень универсальности арбитражной процессуальной формы: исковое производство признается базисным процессуальным порядком, основы которого применимы при разрешении практически всех категорий дел, подведомственных арбитражным судам в РФ.

Второй уровень универсальности арбитражной процессуальной формы закрепляется и подтверждается тем, что, несмотря на имеющиеся различия в предмете судебной деятельности по указанным в разделе III АПК РФ делам, арбитражная процессуальная форма закрепляет общие для всех дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений процедуры административного судопроизводства. Тем самым подтверждается тезис о том, что арбитражная процессуальная форма сохраняет «... возможность изменяться, отвечая требованиям момента развития процесса, оставаясь при этом единым правовым явлением» [22].

В заключении отметим, что проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что административное судопроизводство является самостоятельным видом судопроизводства в арбитражных судах Российской Федерации.

**Примечания:**

1. Бузова И.Л. Подведомственность дел арбитражным судам: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 124-125.
2. Цацулина Е.И. Производство по делам об оспаривании ненормативных актов и действий (бездействия) налоговых органов в арбитражных судах первой инстанции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 17.
3. Елисейкин П.Ф. Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1974. С. 27.
4. Минашкин А.В. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из публично-правовых отношений // Законодательство и экономика. 2003. №4. С. 51-55.
5. Ивакин В.Н. Основные направления судебной реформы и гражданское судопроизводство // Актуальные проблемы теории и практики правосудия по гражданским делам: сб. науч. тр. ВЮЗИ. М., 1990. С. 23.
6. Рязановский В.А. Единство процесса. М., 1996. С. 31.
7. Королев И.С. Производство по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений в арбитражных судах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 28.
8. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001. С. 44; Абсалямов А.В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000; Тупиков В.В. Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Российская юстиция. 1999. № 7. С. 14 и др.
9. Бузова И.Л. Подведомственность дел арбитражным судам: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 126.
10. Королев И.С. Производство по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений в арбитражных судах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 31.
11. Цацулина Е.И. Производство по делам об оспаривании ненормативных актов и действий (бездействия) налоговых органов в арбитражных судах первой инстанции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 19-20.
12. Хаманева Н.Ю. Нужны ли административные суды в России? // Гражданин и право. 2001. № 5. С. 7.
13. Королев И.С. Производство по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений в арбитражных судах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 35.
14. Минашкин А.В. Формирование принципов административного судопроизводства // Российский судья. 2005. № 1. С. 14.
15. Попова Ю.А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2002. С. 16.
16. Арбитражный процесс: учебник / под ред. В.В. Яркова. М., 2005. С. 34.
17. Арбитражный процесс: учебник ... М., 1998. С. 13-22.



18. Дудникова Г.В. Арбитражная процессуальная форма: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 28.
19. Дудникова Г.В. Указ. соч. Саратов, 2005. С. 30.
20. Дудникова Г.В. Указ. соч. Саратов, 2005. С. 20-23.
21. Дудникова Г.В. Указ. соч. Саратов, 2005. С. 29.
22. Дудникова Г.В. Указ. соч. Саратов, 2005. С. 8.