

О КОНКУРЕНЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. Д. Старовикова, заместитель начальника финансово-экономического управления УВД по Омской области, соискатель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России

В качестве наиболее эксклюзивных особенностей производства по делам об административных правонарушениях в области финансов следует отметить то, что в нем органично связаны административная деятельность и судопроизводство, и то, что в настоящее время оно регулируется нормами не только административного, но и арбитражного права (ст.ст. 202-211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ¹ (далее - АПК РФ), т. е. нормами двух отраслей права².

При конкуренции процессуальных норм, содержащихся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее - КоАП РФ) и АПК РФ, с точки зрения Высшего Арбитражного Суда РФ должны применяться процессуальные нормы, закрепленные в статьях АПК РФ. Так,

например, в п. 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» сказано, что в случаях, когда в главе 25 АПК РФ содержатся конкретные правила, то именно они подлежат применению при рассмотрении арбитражным судом дел о привлечении к административной ответственности (в частности, по результатам рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение, а не постановление, как это предусмотрено в ст. 29.9 КоАП РФ)⁴.

Прав С. Р. Футо, подвергая критике законодателя за определенную непоследовательность в своих решениях. Несмотря на то, что процессуальные нормы

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 30. - Ст. 3012; 2004. - № 31. - Ст. 3216; № 45. - Ст. 4377; 2005. - № 14. - Ст. 1210; 2006. - № 1. - Ст. 8; 2007. - № 41. - Ст. 4845.

² Более подробно см.: Салищева Н. Г. О процессуальных проблемах Кодекса РФ об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального законодательства: материалы междунар. науч.-практ. конф. - М.: Моск. ун-т МВД России, 2003. - С. 136-137; Бахрах Д. Н. "Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. - М.: Норма, 2004. - С. 102-103.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (ч. Т.). - Ст. 1; № 18. - Ст. 1721; № 30. - Ст. 3029; № 44. - Ст.ст. 4295, 4298; 2003. - № 1. - Ст. 2; № 27 (ч. Т.). - Ст. 2700; № 27 (ч. ТТ). - Ст.ст. 2708, 2717; № 46 (ч. Т.). - Ст.ст. 4434, 4440; № 50. - Ст.ст. 4847, 4855; № 52 (ч. Т.). - Ст. 5037; 2004. - № 19 (ч. Т.). - Ст. 1838; № 30. - Ст. 3095; № 31. - Ст. 3229; № 34. - Ст.ст. 3529, 3533; № 44. - Ст. 4266; 2005. - № 1 (ч. Т.). - Ст.ст. 9, 13, 37, 40, 45; № 10. - Ст.ст. 762, 763; № 13. - Ст.ст. 1077, 1079; № 17. - Ст. 1484; № 19. - Ст. 1752; № 25. - Ст. 2431; № 27. - Ст.ст. 2719, 2721; № 30 (ч. Т.). - Ст. 3104; № 30 (ч. ТТ). - Ст.ст. 3124, 3131; № 40. - Ст. 3986; № 50. - Ст. 5247; № 2 (ч. Т.). - Ст.ст. 5574, 5596; 2006. - № 1. - Ст.ст. 4, 10; № 2. - Ст. 175; № 6. - Ст. 636; № 10. - Ст. 1067; № 12. - Ст. 1234; № 17 (ч. Т.). - Ст. 1776; № 18. - Ст. 1907; № 19. - Ст. 2066; № 23. - Ст.ст. 2380, 2385; № 28. - Ст. 2975; № 30. - Ст. 3287; № 31 (ч. Т.). - Ст.ст. 3420, 3432, 3433, 3438, 3452; № 43. - Ст. 4412; № 45. - Ст.ст. 4633, 4634, 4641; № 50. - Ст.ст. 5279, 5281; № 52 (ч. Т.). - Ст. 5498; 2007. - № 1 (ч. Т.). - Ст.ст. 21, 25, 29, 33; № 7. - Ст. 840; № 15. - Ст. 1743; № 16. - Ст.ст. 1824, 1825; № 17. - Ст. 1930; № 20. - Ст. 2367; № 21. - Ст. 2456; № 26. - Ст. 3089; № 30. - Ст. 3755; № 31. - Ст.ст. 4001, 4007, 4008, 4009, 4015; № 41. - Ст. 4845.

⁴ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 2003. - № 2.

КоАП РФ рассчитаны на применение всеми субъектами административной юрисдикции: судьями, коллегиями органами, должностными лицами, законодатель ограничился полумерами и, не включив совершенно правильно и обоснованно процессуальные нормы о порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ⁵, тем не менее, закрепил таковые в АПК РФ, выделив их в отдельную главу. Логика законодателя в известном смысле понятна: перед ним стояла задача развести производство по делам об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц⁶.

Первый шаг такого разделения был сделан при формулировании отдельных положений КоАП РФ. В частности, в абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ определено, что судьи арбитражных судов рассматривают дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за совершение правонарушений, предусмотренных ст.ст. 6.14, 7.24, 9.4, 9.5, 14.1, 14.10-14.14, ч.ч. 1 и 2 ст. 14.16, ч.ч. 1, 3 и 4 ст. 14.17, ст.ст. 14.18, 14.23, 14.27, 14.31-14.33, 15.10, ч. 6 ст. 19.5, ч.ч. 1 и 2 ст. 19.19 КоАП РФ.

Возникает вопрос: насколько обоснованы данные действия законодателя? Если законодатель руководствовался критерием отнесения дел об административных правонарушениях исходя из их экономической направленности, почему в данной группе отсутствуют практически все дела о правонарушениях в области финансов? Если же в качестве критерия выбирался субъектный – совершение правонарушения юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, то данный перечень также неполон, поскольку в нем отсутствует значительное количество дел об административных правонарушениях, в том числе и правонарушения в области финансов. Механическое закрепление в АПК РФ института производства по делам об административных правонарушениях привело не только к терминологическим неточностям⁷, но и к различиям в самом порядке производства. Проблема обостряется и несколько отличным определением подведомственности дел об административных правонарушениях в КоАП РФ и АПК РФ. П. В. Каленский, анализируя тексты КоАП РФ (абз. 3 ч. 3 ст. 23.1), АПК РФ

(ст. 29), научную литературу, приходит к выводу об образовании двух подходов к определению подведомственности арбитражных судов:

1) арбитражные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, перечисленных в абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

2) арбитражные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, перечисленных в абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, при условии, что административное правонарушение совершено при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности⁸.

На наш взгляд, если руководствоваться положениями ч. 3 ст. 27 АПК РФ, согласно которой «к подведомственности арбитражных судов федеральным законом могут быть отнесены и иные дела», а также п. 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11, где прямо указано, что «при применении ст. 29 АПК РФ необходимо обратить внимание на то, что к подведомственности арбитражных судов относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов и дела об административных правонарушениях, если в соответствии с федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда» (абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ относит рассмотрение этих дел к компетенции арбитражного суда), то следует придерживаться первой точки зрения.

С. Астахов приводит вопиющий пример несогласованности действий судов общей юрисдикции и арбитражных судов, когда возникает вопрос о привлечении к административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов, совершенных индивидуальными предпринимателями, которые к моменту рассмотрения дела утратили данный статус.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (постановление Президиума ВАС РФ от 21 декабря 2004 г. № 4746/04⁹) рассматривал ситуацию, когда налоговая инспекция попыталась на основании Налогового кодекса РФ довысчитать налоги с индивидуального предпринимателя, который к моменту вынесения инспекцией решения уже утратил статус предпринимателя. Нижестоящие суды единодушно

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2003. – № 27 (ч. Т). – Ст. 2700; 2004. – № 24. – Ст. 2335; № 31. – Ст. 3230; № 45. – Ст. 4377; 2005. – № 1 (ч. Т). – Ст. 20; № 30 (ч. Т). – Ст. 3104; 2006. – № 1. – Ст. 8; № 50. – Ст. 5303; 2007. – № 31. – Ст. 4011; № 41. – Ст. 4845.

⁶ См.: Футо С. Р. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: дис. – канд. юрид. наук. – Омск, 2004. – С. 118.

⁷ Резолютивным документом производства по делу об административном правонарушении по КоАП РФ является постановление (определение) (ст. 29.9), а по АПК РФ – решение (ст. 206).

⁸ См.: Каленский П. В. Проблемные вопросы подведомственности арбитражным судам дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2006. – № 3. – С. 22.

⁹ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 4.

отказали инспекции, считая, что дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ поддержал такой подход, сославшись на подведомственность судам дел, связанных с предпринимательской деятельностью, но также и на то, что ответчик предпринимателем уже не является. Иными словами, из решения следует безусловный вывод: дела бывших предпринимателей неподведомственны арбитражным судам. Кстати, примечательно следующее: налоговая инспекция, обращаясь в Высший Арбитражный Суд РФ, пожаловалась, что суды общей юрисдикции попросту отказываются принимать заявления о взыскании налогов с бывших предпринимателей¹⁰!

В своих работах многие авторы описывают достаточно большое количество проблем, вытекающих из несоответствия норм КоАП РФ нормам АПК РФ¹¹. Так, например, не решен вопрос о соотношении норм АПК РФ и КоАП РФ, устанавливающих последствия несоблюдения подведомственности дела об административном правонарушении при его направлении в арбитражный суд. В том случае, если дело об административном правонарушении не подлежит рассмотрению в арбитражном суде, т. е. неподведомственно ему, то по общим правилам п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ производство по делу подлежит прекращению, о чем в соответствии с ч. 1 ст. 151 АПК РФ выносится определение. Согласно же п. 1 ст. 29.1 КоАП РФ судья при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в первую очередь выясняет свою компетенцию по рассмотрению данного дела. В случае если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, то в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ выносится определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности. Если неподведомственность выясняется в ходе рассмотрения дела, то также выносится определение о его передаче по подведомственности, но уже в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ.

Очень эмоционально по рассматриваемому вопросу высказался М. Я. Масленников: «Избирательная передача в ведение арбитражных судов дел об админи-

стративных правонарушений противоправна, так как из сферы конституционного административного судопроизводства (ст. 118 Конституции Российской Федерации) указанные дела искусственно переданы в ведение арбитражного, а по существу – управленческого производства, в котором принцип законности подменяется целесообразностью принятия решений арбитражными судами. Такое положение закономерно. 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»¹².

И. П. Гонзус видит решение проблемы в обязанности судей арбитражных судов, судов общей юрисдикции, мировых судей, должностных лиц, которым предоставлено право рассмотрения протоколов и иных материалов об административных правонарушениях, руководствоваться процессуальными нормами КоАП РФ, исчерпывающе определяющими порядок рассмотрения таких дел¹³.

С. Р. Футо говорит о необходимости согласования правовых норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, содержащихся в КоАП РФ и АПК РФ, путем внесения дополнения в ст. 23.1 КоАП в части наделения судей арбитражных судов правом рассмотрения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов, совершенных юридическими лицами¹⁴.

Более радикальные меры предлагает Ю. Н. Старилов, говоря о необходимости полномасштабного формирования в России института административного судопроизводства, в чью компетенцию отойдут и дела об административных правонарушениях¹⁵. Полагаем, это предложение является наиболее верным. Однако до становления института административного производства может пройти достаточно большое количество времени. Поэтому первый шаг, который нужно сделать законодателю уже сейчас, – это внести изменения в ст. 23.1 КоАП РФ в части наделения судей арбитражных судов правом рассмотрения дел об административных правонарушениях в области финансов, совершенных юридическими лицами (ст.ст. 15.1, 15.10, 15.12, 15.13-15.20, 15.22-15.28 КоАП РФ).

¹⁰ См.: Астахов С. Вне юрисдикции // ЭЖ-Юрист. – 2005. – № 26. – С. 5.

¹¹ См., напр.: Баранов В. А." Приженникова А. Н. Теоретические и практические аспекты соответствия правовых институтов административного и арбитражного процессов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – № 2; Борисов А. Н." Махров И. Е. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях в арбитражных судах: сравнительный комментарий КоАП РФ и АПК РФ // Право и экономика. – 2003. – № 4; и др.

¹² См.: Масленников М. Я. Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса – РАПК // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 14.

¹³ См.: Гонзус И. П. Проблемы применения нового АПК РФ и КоАП РФ // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – № 7. – С. 11.

¹⁴ См.: Футо С. Р. Указ. соч. – С. 119.

¹⁵ См.: Старилов Ю. Н. Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права (К вопросу об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального законодательства: материалы междунар. науч.-практ. конф. – М.: Моск. ун-т МВД России, 2003. – С. 123-129.