Дивин Игорь Михайлович. Теоретические проблемы функционирования административного судопроизводства по экономическим спорам в Российской Федерации: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.15 / Дивин Игорь Михайлович;[Место защиты: ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации], 2017.- 393 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Становление административного судопроизводства в России 25**

1.1. Истоки административного судопроизводства по экономическим спорам 25

1.2. Современное состояние административного судопроизводства по экономическим спорам 56

1.3. Процессуально-правовые тенденции развития административного судопроизводства по экономическим спорам 112

**ГЛАВА 2. Теоретические основания административного судопроизводства по экономическим спорам 148**

2.1. Административное судопроизводство по экономическим спорам – особая процессуальная форма осуществления правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений 148

2.2. Процессуальная компетенция судов, осуществляющих административное судопроизводство по экономическим спорам .177

2.3. Экономический спор как процессуальная предпосылка административного судопроизводства 193

**ГЛАВА 3. Процессуальные средства административного судопроизводства по экономическим спорам .220**

3.1. Правовые акты как специальный предмет рассмотрения и разрешения экономических споров в порядке административного судопроизводства 220

3.2. Реализация примирительных процедур в административном судопроизводстве по экономическим спорам 247

3.3. Процессуальные соглашения в административном судопроизводстве по экономическим спорам 268

**ГЛАВА 4. Организационно-правовые условия совершенствования административногосудопроизводства по экономическим спорам 278**

4.1. Система факторов устойчивого развития административного судопроизводства по экономическим спорам 278

4.2. Единообразие судебной практики как критерий эффективности административного судопроизводства по экономическим спорам 294

4.3. Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам 315

Заключение 331

Библиографический список

* [Процессуально-правовые тенденции развития административного судопроизводства по экономическим спорам](http://www.dslib.net/civil-process/teoreticheskie-problemy-funkcionirovanija-administrativnogo-sudoproizvodstva-po.html#7654931)
* [Процессуальная компетенция судов, осуществляющих административное судопроизводство по экономическим спорам](http://www.dslib.net/civil-process/teoreticheskie-problemy-funkcionirovanija-administrativnogo-sudoproizvodstva-po.html#7654932)
* [Реализация примирительных процедур в административном судопроизводстве по экономическим спорам](http://www.dslib.net/civil-process/teoreticheskie-problemy-funkcionirovanija-administrativnogo-sudoproizvodstva-po.html#7654933)
* [Единообразие судебной практики как критерий эффективности административного судопроизводства по экономическим спорам](http://www.dslib.net/civil-process/teoreticheskie-problemy-funkcionirovanija-administrativnogo-sudoproizvodstva-po.html#7654934)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. Российская Федерация как демократическое правовое государство предоставляет право каждому защищать свои права и законные интересы всеми не запрещенными законом способами. Традиционной формой остается гарантируемая каждому Конституцией РФ судебная защита прав и свобод. Однако не смотря на всеобщность использования обозначенной формы для защиты своих прав и законных интересов, вопросы ее совершенствования не утрачивают своей актуальности, поскольку они тесно связаны с укреплением всех институтов правового государства. Особенно остро стоит проблема обеспечения гарантий и эффективности судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов граждан и организаций в спорах с государством, его органами и должностными лицами.

Данная проблематика, имеющая в настоящее время достаточно четкие  
концептуальные границы, находится в центре внимания многих ученых-  
теоретиков и практиков. Анализ действующего процессуального  
законодательства с учетом современной общественно-политической  
ситуации позволяет говорить о дальнейшем развитии административного  
судопроизводства как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах  
благодаря углублению специализации судей, рассматривающих дела,  
возникающие из административных и иных публичных правоотношений.

Вместе с тем правовой мониторинг действующего законодательства и  
правоприменительной практики показывает, что множественность

нормативных правовых актов, регламентирующих процессуальный порядок  
рассмотрения дел в порядке административного судопроизводства, и

различные подходы судебной практики к разрешению таких дел требуют  
переосмысления административного судопроизводства в рамках

государственно-правовой политики.

Реорганизация судебной системы предполагает обеспечение единства подходов при отправлении правосудия не только в отношении граждан, но и в отношении юридических лиц, исключение возможности отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установление общих правил организации судопроизводства, достижение единообразия в судебной практике.

Реформирование судебной системы открывает новые возможности для  
научных исследований в области процессуальных порядков рассмотрения  
отдельных категорий дел судами в целях их унификации. В этой связи  
осмысление теоретических и практических проблем развития

административного судопроизводства по экономическим спорам,

свойственных определенному историческому периоду позволит выявить элементы, требующие более глубокого анализа, раскрыть функционирование процессуального механизма административного судопроизводства по экономическим спорам и определить перспективы его развития.

Такой подход, на наш взгляд, будет способствовать созданию эффективно действующего механизма судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций, а также интересов государства, в том числе в сфере административных и иных публичных правоотношений. Очевидно, что процессуальный порядок деятельности судов в условиях реформирования судебной власти должен в максимальной степени способствовать скорейшему и правильному отправлению правосудия, гарантировать доступность и полноту судебной защиты всех обратившихся в органы правосудия, поскольку именно в этом и проявляется подлинная эффективность судебной власти в современной России как правового государства.

Реализация основной идеи реформы судебной власти 2013-2014 годов требует, с одной стороны, научного осмысления комплекса законодательных актов, регулирующих процессуальный порядок рассмотрения и разрешения дел в порядке административного судопроизводства, с другой – анализа

противоречий судебной практики по рассмотрению таких дел, предопределяя необходимость совершенствования действующего законодательства в исследуемой сфере. Вышеназванные обстоятельства определяют выбор темы диссертационного исследования и свидетельствуют о его актуальность.

**Целью диссертационного исследования** является выявление и анализ исторических, концептуальных и организационно-правовых аспектов административного судопроизводства по экономическим спорам. Всестороннее изучение этой проблемы позволит разработать научно-практические рекомендации по дальнейшему развитию исследуемого диссертантом института в экономическом правосудии, а также подготовить предложения по изменению действующего процессуального законодательства.

**Основными задачами настоящего исследования** являются:

проведение анализа становления и развития административного судопроизводства в истории экономического правосудия России;

описание особенностей административного судопроизводства в России в разные исторические периоды;

исследование процессуально-правовых тенденций развития административного судопроизводства по экономическим спорам;

характеристика сущности и содержания административного судопроизводства по экономическим спорам как особой процессуальной формы;

выявление особенностей компетенции судов, рассматривающих дела в порядке административного судопроизводства по экономическим спорам;

определение сущности экономического спора как предпосылки административного судопроизводства;

анализ и выявление специфики процессуальных средств, используемых в рамках административного судопроизводства по экономическим спорам;

исследование возможностей и границ использования примирительных процедур для разрешения экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений;

выявление и анализ организационных и процессуальных функций примирительных процедур в административном судопроизводстве по экономическим спорам;

рассмотрение механизма процессуальных соглашений в административном судопроизводстве по экономическим спорам;

определение системы факторов, способствующих устойчивому развитию административного судопроизводства по экономическим спорам;

характеристика значения правового мониторинга при разработке основных положений отечественной государственно-правовой политики в сфере административного судопроизводства;

осмысление роли судебной практики в перспективном развитии административного судопроизводства по экономическим спорам;

выявление теоретико-прикладных проблем применения судебной практики в рамках рассматриваемой категории дел и научное обоснование вариантов их решения;

изучение правовых условий для унификации процессуального законодательства;

определение направлений совершенствования процессуального законодательства на основе разработанной автором теоретической модели административного судопроизводства по экономическим спорам.

**Объектом исследования** выступает система правовых отношений, складывающаяся в сфере отправления судами правосудия в форме административного судопроизводства по экономическим спорам. В **предмет диссертационного исследования** входят: основные положения научных теорий и идей, затрагивающих административное судопроизводство по экономическим спорам;

процессуальное законодательство, касающееся рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, анализируемое в ретроспективе и перспективе;

судебная практика по разрешению обозначенной категории споров дореформенного и современного периодов;

обусловленные судебной реформой 2013-2014 гг. концепции преобразования процессуального законодательства, регламентирующего административное судопроизводство по экономическим спорам.

**Теоретическая** **основа** **исследования** **и** **степень** **научной**

**разработанности темы.**

Рассматриваемые в диссертации проблемы находятся в центре внимания ученых на протяжении нескольких десятилетий. Характеризуя научные работы по обозначенной проблематике, обратим внимание на основательный теоретико-методологический и эмпирический фундамент, обеспечивающий возможности дальнейшего исследования актуальных аспектов совершенствования процессуального механизма административного судопроизводства по экономическим спорам.

Модели развития административного судопроизводства подвергались анализу в работах А.В. Абсалямова, А.А. Иванова, Р.Ф. Каллистратовой, А.В. Кирина, В.М. Лебедева, Н.И. Побежимовой, И. А. Приходько, Н.Г. Салищевой, Ю.П. Соловьева, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, Н.Ю. Хаманевой, В.Ф. Яковлева и др.

Отдельные аспекты административного судопроизводства в

Российской Федерации осмысливаются в трудах Т.Е. Абовой,

Т.К Андреевой, Д.Н. Бахраха, А.Т. Боннера, В.В. Витрянского, О.С. Захаровой (Рогачевой), И.С Королева, И.В. Пановой, Д.В. Осинцева, И.В. Решетниковой, Б.М. Сейнароева, П.П. Серкова, В.Л. Слесарева, Д.М. Чечот, В.В. Яркова и др.

Сущностные характеристики административно-правовых споров

проанализированы в трудах И.М. Галий, А.Б. Зеленцова, М.И. Клеандрова,

Е. Б. Лупарева, Л.А. Новоселовой, Н.В. Сухаревой, О.В. Чекалиной и др.

Процессуальные принципы и их преломление при рассмотрении дел в  
порядке административного судопроизводства рассматривались

С.С. Алексеевым, Т.К. Андреевой, М.И. Байтиным, Е.А. Борисовой, М.А. Гурвич, П.Ф. Елисейкиным, Н.И. Клейн, Д.Я. Малешиным, Д.А. Фурсовым, Н.А. Чечиной, В.М. Шерстюком и др.

Вопросы определения компетенции арбитражных судов в сфере административного судопроизводства освещались в трудах И.Л. Буровой, Д.Х. Валеева, Ю.К. Осипова, Б.Я. Полонского, Ю.В. Сафроновой, В.А. Филановского, А.В. Юдина и др.

Исследования особенностей производства по отдельным категориям  
дел, возникающих из административных и иных публичных

правоотношений, проводились С.М. Амосовым, В.С. Анохиным,

В.Н. Ивакиным, И.С. Королевым, Д.В. Крыжановским,

А.В. Минашкиным, С.В. Никитиным, М.Ш. Пацация, Ю.А. Поповой, Е.И. Цацулиной и др.

Понятийный аппарат административного судопроизводства,

рассматривали И.А Войтко, В. А. Мусин, Е.С. Шугрина и др.

Проблемы применения примирительных процедур при рассмотрении  
публично-правовых споров в арбитражных судах нашли отражение в  
научных работах Т.А. Григорьевой, И.Ю. Захарьящевой, С.И. Калашниковой,  
В.В. Лисицына, С.М. Петровой, С.В. Потапенко, А.Н. Приженниковой,  
М.А. Рожковой, Е.Р. Русиновой, А.А. Смола, Г.Д. Улетовой,

Е.М. Цыгановой, О.С. Черниковой и др.

Определению значения правового мониторинга в разработке различных  
направлений государственно-правовой политики посвящены труды

Ю.Г Арзамасова, А.Н. Артамонова, Л.Н. Берг, А.С. Еременко,  
А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.А. Мохова, Ю.А. Тихомирова,

Т.Я. Хабриевой, А.В. Цихоцкого, Б.С. Эбзеева и др.

Роль судебной практики в современном арбитражном процессе

освещалась в работах С.Н. Братусь, В.С. Белых, Д.Х. Валеева, А.Б. Венгерова, В.В. Ершова, С.К. Загайновой, В.В. Зайцева, Е.С. Клейменовой, Т.Н. Нешатаевой, И.В. Решетниковой, О.М. Свириденко, В.В. Сорокина, Е.Н. Трикоз, И.В. Шульги и др.

Анализ своевременности унификации процессуального

законодательства, регламентирующего порядок рассмотрения споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, осуществлялся Л.А. Грось, Н.А. Громошиной, Г.А. Жилиным, С.З. Женетль, А.Б. Зеленцовым, Н.А. Колоковым, П.И. Кононовым, А.Ф. Мещеряковой, М.С. Павловой, С.А. Старостиным, Н.И. Ярошенко и др.

Но несмотря на очевидные достижения отечественной юридической науки, в том числе процессуальной, обилие и разнообразие исследовательских источников, выбранная нами тема - процессуальный механизм административного судопроизводства по экономическим спорам -остается недостаточно изученной.

**Методологическую основу диссертационного исследования**

составляет комплекс методов научного познания социальных явлений и процессов, в основу которого положен общенаучный диалектический метод познания. К числу используемых методов относятся универсальные логические и научные методы: структурный, функциональный, формальнологический, системный, метод анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Для раскрытия основных проблем диссертационного исследования существенное значение имеет применение специальных юридических методов, таких, как:

историко-правового метода, позволившего выявить специфику влияния конкретно-исторических условий на совершенствование административного судопроизводства по экономическим спорам в определенные периоды развития общественно-экономических отношений;

методов толкования права, используемых для выявления смысла правовых норм;

формально-юридического метода, способствовавшего

определению основных юридических понятий в исследуемой области, выявлению их признаков, проведению классификаций, толкованию содержания правовых предписаний;

технико-юридического метода, позволившего на основе всестороннего анализа и интерпретации нормативных правовых актов, а также доктринальных материалов выработать дефиниции в рамках исследуемых правовых отношений;

сравнительно-правового метода, используемого для сопоставления различных правовых актов и подходов судебной практики;

методов правого моделирования, позволивших определить перспективы развития рассматриваемого института и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего административное судопроизводство по экономическим спорам.

Используемые автором методы позволили всесторонне и комплексно исследовать заявленную проблематику и сделать выводы.

**Эмпирическая основа исследования** представлена данными, полученными в результате тщательного анализа комплекса судебных актов. К их числу отнесены: постановления судов апелляционных инстанций и арбитражных судов округов, постановления президиумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по конкретным делам, рассмотренным в порядке административного судопроизводства, а также постановлений пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам толкования права и правоприменения в исследуемой области.

Эмпирическую основу также составляют материалы мониторинга нормативных правовых актов, правоприменительной и законотворческой деятельности в части, затрагивающей разрешение отдельных

процессуальных вопросов по делам, которые возникают из

административных и иных публичных правоотношений.

**Научная** **новизна** **диссертационной** **работы** обусловлена

комплексным подходом к изучению административного судопроизводства, а  
также новыми, практически значимыми результатами проведенного анализа,  
позволившими направить научные изыскания на особенности

организационно-правового механизма рассмотрения судами экономических  
споров, возникающих из административных и иных публичных

правоотношений.

В исследовании подвергаются анализу выявленные теоретико-  
прикладные проблемы пореформенного административного  
судопроизводства в арбитражных судах, даются предложения по их  
разрешению, а также предпринимается попытка определить вектор  
дальнейшего развития административного судопроизводства по  
экономическим спорам.

Н**а защиту выносятся следующие положения**:

1. В диссертации предложена периодизация развития

административного судопроизводства по экономическим спорам. В качестве  
ключевого критерия названа процессуальная форма рассмотрения

экономических споров из публичных правоотношений, её оформление и  
закрепление в системе процессуального законодательства в определенные  
периоды общественно-политической и экономической ситуации в

государстве.

Первый этап развития административного судопроизводства по  
экономическим спорам берёт начало с момента введения в 1987-1988 годах  
судебного контроля над деятельностью органов государственного

управления в экономической сфере и судебно-арбитражного порядка рассмотрения относимых споров.

Второй этап становления административного судопроизводства по экономическим спорам начинается со времени принятия в 2002 году

Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, впервые представившего административное судопроизводство в качестве автономной процессуальной формы правосудия по экономическим спорам.

Третий этап охвачен современным периодом эволюции

административного судопроизводства по экономическим спорам,

протекающей в условиях судебной реформы.

На основе проведенной периодизации диссертант обосновывает, что  
выявленные процессуально-правовые тенденции развития

административного судопроизводства по экономическим спорам указывают, с одной стороны, на дифференциацию компетенции в сфере рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, между судами общей юрисдикции и арбитражными судами и, с другой стороны, на унификацию процессуального механизма в сфере административного судопроизводства.

2. В диссертации доказано, что административное судопроизводство по экономическим спорам основывается на принципах процессуального права, которые обеспечивают, во-первых, реализацию лицами гарантированных законом прав на доступ к правосудию и судебную защиту и, во-вторых, осуществление судами компетенции, которая поставлена в зависимость от подведомственности и подсудности данного конкретного экономического спора и нацелена на юрисдикционное недопущение произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

Применение судами принципов равноправия сторон, состязательности и диспозитивности обнаруживает тенденцию к адаптации содержания данных принципов к организационным особенностям административного судопроизводства по экономическим спорам, которые характеризуются процессуальным статусом участвующей в экономическом споре стороны – публично-правового лица (органы исполнительной власти и местного самоуправления Российской Федерации), а также используемыми при

рассмотрении и разрешении данного спора в суде процессуальным средствами.

3. В диссертации определяется, что компетенция судов Российской  
Федерации, осуществляющих правосудие по делам, возникающим из  
административных и иных публичных правоотношений, в процессуальной  
форме административного судопроизводства по экономическим спорам, –  
это совокупность функциональных и предметных полномочий,  
конкретизируемых подведомственностью и подсудностью подлежащего  
рассмотрению и разрешению экономического спора и реализуемых при  
осуществлении заинтересованными лицами субъективного права на  
обращение в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод  
или законных интересов в области отношений, основанных на  
административном или ином властном подчинении одной стороны другой.  
Исполнение процессуальных полномочий является конституционной  
обязанностью суда, к компетенции которого данный конкретный  
экономический спор отнесён законом при условии исключения споров о  
компетенции между судами.

4. Автор аргументирует, что экономический спор является  
процессуальной предпосылкой (основанием) административного  
судопроизводства, которая обусловлена реализацией права  
заинтересованного лица на обращение в компетентный суд за судебной  
защитой и возбуждением дела, возникающего из административных и иных  
публичных правоотношений. Экономический спор, вытекающий из  
административных и иных публичных правоотношений, в качестве  
юридического факта процессуального права, следует понимать как  
требующее судебного разрешения правовое состояние фактического и  
юридического противоречия между имущественными и неимущественными  
правами и интересами лиц, реализующих их в отношениях, основанных на  
административном или ином властном подчинении одной стороны другой, и  
возникающее в результате осуществления публично-правовыми лицами

государственных и иных публичных (властных) полномочий в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

5. В диссертации обосновано, что в области административного  
судопроизводства по экономическим спорам правовые акты выступают в  
качестве специального предмета рассмотрения и разрешения в компетентном  
суде и относятся к категории процессуальных средств, определяемых  
автором как совокупность предусмотренных в процессуальном законе либо  
допускаемых им по аналогии материалов, объектов, приёмов, методов и их  
комбинаций, способствующих надлежащему осуществлению  
процессуальных прав и обязанностей, эффективной защите прав и законных  
интересов и обеспечивающих благоприятное процессуальное положение лиц,  
участвующих в деле по экономическому спору, вытекающему из  
административных и иных публичных правоотношений.

На основе проведенного исследования, учитывая позицию

Конституционного Суда Российской Федерации, автор предлагает дополнить научную доктрину понятием «квази-нормативный акт федеральных органов исполнительной власти».

В диссертационной работе сделан вывод, что понятийное наполнение  
терминов «нормативный правовой акт», «ненормативный правовой акт», а  
также в предлагаемой конструкции «квази-нормативный акт федеральных  
органов исполнительной власти» сосредоточивается в процессуальной  
категории «правовой акт», обеспечивая единство в понимании

многосторонности предмета доказывания по делу по экономическому спору, вытекающему из административных и иных публичных правоотношений, и выполняя задачу юридической квалификации предмета и основания административного иска заинтересованного лица.

6. Диссертант аргументирует, что примирительные процедуры,  
применяемые в административном судопроизводстве по экономическим  
спорам, являясь одним из основных процессуальных средств, представляют  
собой совокупность приёмов и методов правомерного воздействия на волю

сторон экономического спора, рассматриваемого и разрешаемого

компетентным судом в порядке административного судопроизводства, которое направлено на создание условий для устранения фактического и юридического противоречия между имущественными и неимущественными правами и интересами публично-правовых лиц, осуществляющих властные полномочия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, и лиц, оспаривающих основания и порядок осуществления таких полномочий.

Подвергая анализу зарубежный опыт, а также современное отечественное законодательство и судебную практику, автор обосновывает возможность и целесообразность использования примирительных процедур в экономических спорах, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

7. В диссертации выделены основная и вспомогательная функции  
примирительных процедур в административном судопроизводстве. По  
мнению автора, основная функция примирительных процедур в

административном судопроизводстве состоит в разрешении экономического  
спора через механизм саморегулирования. В качестве вспомогательной  
функции примирительных процедур с участием публично-правовых лиц  
автором рассматривается установление баланса интересов сторон

экономического спора, способствующего уравниванию процессуальных  
статусов сторон дела по экономическому спору, вытекающему из  
административных и иных публичных правоотношений, – публично-  
правовых лиц и лиц, оспаривающих основания и порядок осуществления  
властных полномочий. При этом подчеркивается определяющая роль суда,  
который при утверждении соглашений, заключаемых в ходе

примирительных процедур, обеспечивает недопущение превалирования ни одной из сторон спора и утверждает баланс публичных и частных интересов. Приводятся аргументы в поддержку вывода о том, что конвергенция частного и публичного права способствует развитию примирительных

процедур применительно к административному судопроизводству по экономическим спорам.

8. В диссертации дополнительно аргументируется, что применительно  
к административному судопроизводству по экономическим спорам  
процессуальные соглашения, будучи разновидностью процессуальных  
средств, являются утверждаемой компетентным судом документальной  
формой, удостоверяющей волю сторон дела по экономическому спору,  
вытекающему из административных и иных публичных правоотношений, на  
совершение имеющих юридическое значение процессуальных действий,  
которые направлены на оперативное и окончательное разрешение  
возникшего экономического спора при обеспечении принципов  
состязательности, равенства и диспозитивности.

Диссертант приходит к выводу, что для модели закрепления и  
осуществления процессуальных соглашений в административном

судопроизводстве по экономическим спорам необходима классификация по  
критерию юридического результата совершения сторонами имеющих  
юридическое значение процессуальных действий, включая применение  
примирительных процедур. Такой подход позволил диссертанту

подразделить процессуальные соглашения на три группы с точки зрения эффективности разрешения экономического спора: а) соглашения по обстоятельствам дела, возникающего из административных и иных публичных правоотношений; б) соглашения, заключённые с использованием процедуры медиации; в) мировые соглашения.

9. В диссертации доказывается, что в качестве структурообразующих  
факторов устойчивого развития административного судопроизводства по  
экономическим спорам выступают следующие: а) единообразие судебной  
практики как процессуальный и судоустройственный принцип,  
выступающий в качестве показателя эффективности административного  
судопроизводства по экономическим спорам; б) унификация российского  
процессуального законодательства как механизм, обеспечивающий

эффективную систематизацию процессуальных норм и обычаев,

регулирующих исследуемые отношения; в) правоприменительная

стабильность административного судопроизводства по экономическим  
спорам, гарантируемая выработкой и проведением системной

государственной правовой политики в сфере изучаемых отношений.

10. В диссертации обосновано, что единообразие судебной практики  
рассмотрения и разрешения судами дел, возникающих из административных  
и иных публичных правоотношений, в процессуальной форме  
административного судопроизводства по экономическим спорам является  
универсальным показателем эффективности процессуального механизма  
судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических  
лиц и публичных образований при осуществлении властных полномочий в  
сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Принцип единообразия судебной практики укрепляет судебную  
систему в целом и даёт импульс для развития специального судебного  
правотворчества, позволяя в оптимальной процессуальной форме

осуществления правосудия в исследуемой области и оперативно реагировать на изменения в экономической жизни нашей страны, учитывать специфику методов государственного управления экономическими отношениями и обеспечивать баланс интересов всех участников гражданского оборота. Интенсивно развиваясь, в настоящее время судебная практика по изучаемой категории дел является магистральной частью правоприменительного механизма российской судебной системы, создающей условия для правовой определённости в материальном и процессуальном праве, применяемого судами при рассмотрении и разрешении экономических споров в форме административного судопроизводства.

11. Автор дает понятие правоприменительной функции высшего  
судебного органа как общеобязательного праворазъяснения, изложенного в  
виде правил единообразия, которые сформулированы в результате выявления  
типичных (повторяющихся) правовых случаев, имеющих юридическое

значение для экономических отношений, - систематического обобщения судебных постановлений индивидуального характера. Автором установлены основания и пределы применения разъяснений Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Специфика организационно-правового обеспечения

административного судопроизводства по экономическим спорам

обусловливает применение судебной практики, выработанной в

«дореформенный период», по принципу аналогии. Правоприменительная функция Верховного Суда Российской Федерации в аспекте разрешения экономических споров в форме административного судопроизводства интерпретируется как особый способ юрисдикционного устранения пробелов в праве и праворазъяснительных противоречий, производимого по правилам аналогии права и закона. Это процессуально-правовое явление автор предлагает называть аналогией судебной практики (analogia iudicialis).

12. Диссертант доказывает, что унификация российского

процессуального законодательства является инструментом, используемым для эффективной систематизации обычаев и норм процессуального права, которые регулируют отношения, возникающие при осуществлении правосудия в процессуальной форме административного судопроизводства по экономическим спорам.

Курс сегодняшней судебной реформы демонстрирует острую необходимость в научной и законодательной обработке эмпирического материала, связанного с правоприменительной деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов, рассматривающих и разрешающих дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, а также иных юрисдикционных органов государственной власти, и планомерной юридико-технической формализации судебной практики.

В диссертации обоснована целесообразность внесения изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации,

предполагающих унификацию процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и ориентацию его положений на единообразие административного судопроизводства во всех судах российской судебной системы.

13. В диссертации обосновано, что государственная правовая политика в области административного судопроизводства – это система условий, обеспечивающих нормативно-правовое и иное регулирование общественных отношений с публичным элементом, направленных на эффективную защиту нарушенных и оспариваемых прав, свобод и законных интересов их субъектов.

Исходя из анализа целей современного этапа судебной реформы, а также правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, автор делает вывод о том, что нормативно-правовая регламентация порядка рассмотрения дел с участием публично-правовых лиц судами объединенной системы требует её упорядочения. При этом весьма важным является не только выработка общих положений по тем или иным сходным процессуальным элементам (унификация), но и их оптимальная юридико-техническая обработка (систематизация).

Диссертант доказывает, что процессуальный порядок деятельности  
судов в условиях реформирования судебной власти, обеспеченный  
государственной правовой политикой в сфере административного

судопроизводства, будет в максимальной степени способствовать

эффективной судебной защите субъектов экономической деятельности.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в разработке теоретической модели административного судопроизводства, определении ключевых проблем, возникающих при отправлении арбитражными судами правосудия в форме административного судопроизводства, разработке юридических моделей, позволяющих устранить пробелы в такой сфере процессуальной деятельности, как административное судопроизводство.

Выводы, предложения, дефиниции, сформулированные в

диссертационном исследовании, восполняют пробел в науке арбитражного  
процессуального и гражданского процессуального права и могут быть

использованы в качестве материала для дальнейших научных исследований данной сферы общественных отношений.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что в нем сформулированы важные, научно обоснованные и конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего административное судопроизводство по экономическим спорам.

Диссертантом разработана структура новой редакции Кодекса  
административного судопроизводства РФ, в которую предлагается

включить четыре раздела.

Раздел 1 «Общие положения» призван объединить нормы, регламентирующие основные принципы отправления правосудия в форме административного судопроизводства, формирование состава суда и компетенцию судов, состав лиц, участвующих в деле, особенности сбора доказательств, иные общие вопросы.

Раздел 2 «Производство по делам, возникающим из административных  
и иных публичных правоотношений, в суде первой инстанции» наиболее  
значимый по объему и содержанию, должен включить в себя общие правила  
административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и  
арбитражных судах. Кроме того, в данном разделе предлагается  
унифицировать сроки и порядок рассмотрения различных категорий дел,  
рассматриваемых в порядке административного судопроизводства

арбитражными судами и судами общей юрисдикции. В этом разделе устанавливаются единые требования к решениям.

Наряду с общими правилами административного судопроизводства в разделе 2 предлагается закрепить особенности рассмотрения судами отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

В разделе 3 «Производство по пересмотру судебных актов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» предлагается прописать порядок обжалования судебных актов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, а также производства по их пересмотру.

Раздел 4 «Производство по делам, связанным с исполнением судебных актов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» должен включить нормы, определяющие порядок исполнения судебных актов, принятых судами общей юрисдикции и арбитражными судами по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. При этом предполагается унификация всех положений для всех судов судебной системы.

Совокупность сформулированных выводов и предложений может  
использоваться при разработке законопроектов и руководящих разъяснений  
Верховного Суда Российской Федерации, направленных на

совершенствование и принципиальное изменение нормативного правового регулирования административного судопроизводства по экономическим спорам, а также на укрепление единообразия и унификацию судебной практики.

Применение полученных в результате исследования результатов возможно и целесообразно в практической деятельности судей при отправлении ими правосудия в форме административного судопроизводства, а также в деятельности государственных служащих органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

**Дидактическая значимость.** Проведенный анализ может быть использован при написании монографий, подготовке научных докладов, а также разработке учебников и учебных пособий по курсам «Арбитражный процесс», «Административное судопроизводство», «Административная

ответственность», «Особенности рассмотрения отдельных категорий дел», «Доказательство и доказывание в арбитражном и гражданском процессе».

Материалы диссертации могут быть использованы в программах переподготовки и повышения квалификации судей, государственных гражданских служащих арбитражных судов и судов общей юрисдикции, а также иных государственных органов.

Теоретические выводы диссертации могут стать основой дальнейших научных исследований в сфере административного судопроизводства

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и теоретические выводы, содержащиеся в диссертации, обсуждались на международных научных конференциях: «Региональная политика в России на современном этапе» (Майкоп, 2010), «Право и правосудие: теория, история, практика» (Краснодар, 2010), «Актуальные проблемы национальной безопасности: российский и зарубежный опыт» (Майкоп, 2011), «Современное состояние борьбы с правонарушениями в России и за рубежом» (Орел, 2011), «Административная юстиция: международный опыт и перспективы развития в России» (Санкт-Петербург, 2012), «Актуальные проблемы юридического образования» (Минск, 2014), «Everything in the name of science» (Geneva, 2015), «Актуальные проблемы соотношения международного и национального права в современном мире» (Алматы, Барнаул, Майкоп, Москва, Пятигорск, Саратов, Хучанд, 2015), «Гражданин. Выборы. Власть» (Пятигорск, 2016) и другие.

Результаты диссертационного исследования содержатся в

монографиях: «Административное судопроизводство в арбитражном  
процессе» (Москва: Издательская группа «ЗАКОН», 2010. 168с.); «Публично-  
правовые споры в арбитражном процессе: проблемы теории и практики»  
(Москва: Издательская группа «ЗАКОН», 2013. 264 с.); в учебных пособиях:  
«Особенности рассмотрения отдельных категорий дел в арбитражном  
процессе (административное производство)» (Майкоп: издательство

«Качество», 2014. 160 с.); «Арбитражный процесс: практикум» (Майкоп:

издательство Магарин О.Г.», 2016, 84с); в научных статьях в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени доктора юридических наук, а также в других научных журналах и материалах научно-практических конференций.

Научные выводы и заключения явились основой разработки курса лекций по дисциплине «Арбитражный процесс» и специального курса «Особенности рассмотрения судами отдельных категорий дел». Результаты исследования также используются в процессе преподавания на кафедре арбитражного и гражданского процесса юридического факультета Адыгейского государственного университета.

Проведенное исследование позволило диссертанту участвовать в организации и проведении ФГБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» образовательных мероприятий по повышению квалификации федеральных государственных гражданских служащих ФНС России по программе «Особенности судебно-правовой работы налоговых органов».

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих двенадцать параграфов, заключения и библиографического списка.

## Процессуально-правовые тенденции развития административного судопроизводства по экономическим спорам

В диссертации обосновано, что государственная правовая политика в области административного судопроизводства – это система условий, обеспечивающих нормативно-правовое и иное регулирование общественных отношений с публичным элементом, направленных на эффективную защиту нарушенных и оспариваемых прав, свобод и законных интересов их субъектов.

Исходя из анализа целей современного этапа судебной реформы, а также правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, автор делает вывод о том, что нормативно-правовая регламентация порядка рассмотрения дел с участием публично-правовых лиц судами объединенной системы требует её упорядочения. При этом весьма важным является не только выработка общих положений по тем или иным сходным процессуальным элементам (унификация), но и их оптимальная юридико-техническая обработка (систематизация).

Диссертант доказывает, что процессуальный порядок деятельности судов в условиях реформирования судебной власти, обеспеченный государственной правовой политикой в сфере административного судопроизводства, будет в максимальной степени способствовать эффективной судебной защите субъектов экономической деятельности. Теоретическая значимость исследования состоит в разработке теоретической модели административного судопроизводства, определении ключевых проблем, возникающих при отправлении арбитражными судами правосудия в форме административного судопроизводства, разработке юридических моделей, позволяющих устранить пробелы в такой сфере процессуальной деятельности, как административное судопроизводство. Выводы, предложения, дефиниции, сформулированные в диссертационном исследовании, восполняют пробел в науке арбитражного процессуального и гражданского процессуального права и могут быть использованы в качестве материала для дальнейших научных исследований данной сферы общественных отношений. Практическая значимость исследования состоит в том, что в нем сформулированы важные, научно обоснованные и конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего административное судопроизводство по экономическим спорам.

Диссертантом разработана структура новой редакции Кодекса административного судопроизводства РФ, в которую предлагается включить четыре раздела. Раздел 1 «Общие положения» призван объединить нормы, регламентирующие основные принципы отправления правосудия в форме административного судопроизводства, формирование состава суда и компетенцию судов, состав лиц, участвующих в деле, особенности сбора доказательств, иные общие вопросы.

Раздел 2 «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в суде первой инстанции» наиболее значимый по объему и содержанию, должен включить в себя общие правила административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Кроме того, в данном разделе предлагается унифицировать сроки и порядок рассмотрения различных категорий дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства арбитражными судами и судами общей юрисдикции. В этом разделе устанавливаются единые требования к решениям.

Наряду с общими правилами административного судопроизводства в разделе 2 предлагается закрепить особенности рассмотрения судами отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. В разделе 3 «Производство по пересмотру судебных актов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» предлагается прописать порядок обжалования судебных актов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, а также производства по их пересмотру.

Раздел 4 «Производство по делам, связанным с исполнением судебных актов по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» должен включить нормы, определяющие порядок исполнения судебных актов, принятых судами общей юрисдикции и арбитражными судами по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. При этом предполагается унификация всех положений для всех судов судебной системы. Совокупность сформулированных выводов и предложений может использоваться при разработке законопроектов и руководящих разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, направленных на совершенствование и принципиальное изменение нормативного правового регулирования административного судопроизводства по экономическим спорам, а также на укрепление единообразия и унификацию судебной практики.

Применение полученных в результате исследования результатов возможно и целесообразно в практической деятельности судей при отправлении ими правосудия в форме административного судопроизводства, а также в деятельности государственных служащих органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

## Процессуальная компетенция судов, осуществляющих административное судопроизводство по экономическим спорам

Исходя из буквального толкования рассмотренных положений, дела об оспаривании решений административных органов, вынесенные по административным правонарушениям, не связанным с осуществлением предпринимательской деятельности заявителем, не могут быть предметом рассмотрения в арбитражном суде.

Однако согласно позиции, изложенной в постановлении президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14.04.2009 № 13798/08 по делу № А33-4142/2008, несмотря на то, что дела, касающиеся привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности за совершение правонарушений, не связанных с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, неподведомственны арбитражным судам, в случае, если стороны не ссылались на неподведомственность дела и были согласны на рассмотрение дела арбитражным судом, рассмотрение дела арбитражным судом президиум Высшего Арбитражного Суда РФ, развивая рассматриваемую форму административного судопроизводства по экономическим спорам, признал правомерным.

Таким образом, с учетом вышеобозначенной позиции Высшего Арбитражного Суда РФ допустимо рассмотрение арбитражными судами дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности индивидуальных предпринимателей за действия, не связанные с осуществлением предпринимательской или иной административной деятельности, но лишь в том случае, если лица, участвующие в деле, выражают согласие на рассмотрение спора и не заявляют о неподведомственности спора арбитражному суду. Согласно положениям статьи 208 АПК РФ, заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности подается в арбитражный суд по месту нахождения или месту жительства заявителя либо по месту нахождения административного органа, которым принято оспариваемое решение о привлечении к административной ответственности. Таким образом, указанным положением заявителю предоставляется возможность выбора суда, которому подсудно рассмотрение заявления об оспаривании решения о привлечении к административной ответственности. Согласимся с исследователем, справедливо отмечающим, что данное положение по сравнению с КоАП РФ в большей степени гарантирует защиту прав и интересов лиц, участвовавших в рассмотрении дела, так как предоставляет им возможность оспорить решение административного органа не только по месту нахождения последнего1.

При этом закреплено правило о том, что заявление может быть подано в арбитражный суд в течение десяти дней со дня получения копии оспариваемого решения, если иной срок не установлен федеральным законом. Поскольку заявление подается в суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством, для исчисления указанного срока следует применять общие правила исчисления процессуальных сроков, установленные статьей 113 АПК РФ2, согласно которым в сроки, исчисляемые днями, не включаются нерабочие дни. Отметим, что при анализе судебных актов можно встретить и иную позицию, сторонники которой исходят из того, что КоАП РФ предусматривает обжалование постановления по делу об административном правонарушении в суд в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления, и полагают, что в этом случае положения статьи 113 АПК РФ не применяется, т. е. при исчислении десяти суток учитываются как рабочие, так и нерабочие дни1. Особое значение имеет вопрос применения установленного частью 2 статьи 208 АПК РФ десятидневного срока на обжалование решения административного органа о привлечении к административной ответственности в случае реализации заявителем права на обжалование решения, вынесенного должностным лицом, в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, предусмотренного КоАП РФ. Согласно пункту 11 постановления пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», положения части 3 статьи 30.1 КоАП РФ не могут толковаться как исключающие предусмотренное пунктом 3 части 1 этой статьи право юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обжаловать в вышестоящий орган постановления, вынесенные в отношении них должностными лицами, по делам об административных правонарушениях. Соответственно, десятидневный срок, установленный частью 2 статьи 208 АПК РФ, исчисляется с даты получения заявителем решения вышестоящего органа или должностного лица.

На указанный порядок исчисления срока на обжалование обратил внимание Арбитражный Суд Поволжского округа в постановлении от 02.05.2012 по делу № А06-6853/2011. Отменяя решение Арбитражного суда Астраханской области от 23.11.2011 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2012 по тому же делу и направляя дело на новое рассмотрение, суд кассационной инстанции подчеркнул, что, отказывая в удовлетворении требования со ссылкой на пропуск заявителем установленного законом срока для обращения в суд, суд первой инстанции не принял во внимание, что с учетом даты получения заявителем постановления вышестоящего органа, в котором было обжаловано спорное постановление, срок для обращения в суд не является пропущенным.

## Реализация примирительных процедур в административном судопроизводстве по экономическим спорам

Таким образом, доводы сторонников «всеобъемлющего» искового производства, по мнению И. С. Королева, сводятся к наличию в любом производстве спора о праве и, соответственно, к наличию двух его сторон, что, впрочем, вполне естественно для любого спора. Однако наличие спора (независимо от его вида, категории, содержания) само по себе не может служить достаточным основанием для признания необходимости осуществления процессуальной деятельности исключительно по правилам искового производства. В противном случае следует прийти к выводу о необходимости реализации искового производства применительно к любому юридическому спору, возникающему из любых правоотношений: в производстве по делам об административных правонарушениях, в конституционном судопроизводстве и т. д., что вряд ли уместно. Здесь следует привести точку зрения Е. В. Михайловой, согласно которой единственным критерием разграничения видов производств является отсутствие или наличие спора о праве, и производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, рассматривается как разновидность искового производства ввиду отсутствия в нём спора о праве, не может быть признана состоятельной2.

Существенной особенностью, характеризующей 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 и особенности процессуальной регламентации в рассматриваемом нами производстве, а также уточнить само понятие административного судопроизводства.

Сегодня вопрос о содержании понятий «административное судопроизводство», «производство по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений» является предметом дискуссии среди представителей научной общественности. Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов, административное судопроизводство, являясь важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры1.

Вполне вероятно, унификация этих понятий позволила бы избежать большинства из обозначенных выше организационных проблем.

Рассматривая административное судопроизводство, мы неизбежно приходим к вопросу об определении его предмета, поскольку только такое направление анализа может привести нас к точному обозначению сущности анализируемого понятия. Существует несколько точек зрения на этот вопрос, которые обобщенно можно свести к нескольким группам.

Известный советский ученый-процессуалист П. Ф. Елисейкин отмечал, 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 действий органа власти, органа управления, должностного лица. Однако следует учитывать, что эта позиция излагалась еще в 60-е гг. XX в., когда суды в СССР фактически относились к числу правоохранительных органов и задача разрешения споров в публичных правоотношениях перед ними не стояла и стоять не могла2.

К позиции П. Ф. Елисейкина близка концепция контрольной (судебно-контрольной) деятельности суда при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений. Ее сторонники отстаивают тезис о том, что суд при рассмотрении таких дел осуществляет контроль над законностью и обоснованностью действий администрации1 (как вариант: судебный контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц2) 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 организациям3. Такой контроль в рамках данной концепции имеет своей целью защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, обладающих арбитражно-процессуальной дееспособностью.

В основу позиции второй группы ученых может быть положено мнение И. С. Королева, который полагает, что предметом судебной деятельности в данном случае служит 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 возникает необходимость в обособлении производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. В частности, таким спором выступает спор о праве государственного органа на издание соответствующих актов или на подобного рода действие или бездействие, о праве привлечь к административной ответственности и о других правах юридических лиц и предпринимателей, которые могут быть нарушены или ущемлены государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, должностными лицами1.

## Единообразие судебной практики как критерий эффективности административного судопроизводства по экономическим спорам

В общих чертах можно согласиться с этим определением, но при этом следует отметить, что не все обозначенные автором признаки можно рассматривать как идентифицирующие лишь административные споры. В частности, данное замечание касается содержания спора: характеризовать несогласие как его отличительный признак не совсем верно. На наш взгляд, несогласие, противоречие, недовольство - доминанты, составляющие стержень любого спора. Это так называемые межотраслевые характеристики правового спора в общем понимании.

Еще больше сомнений вызывает мысль о том, что формальное выражение подобного несогласия является отличительным признаком именно административного спора. Письменная форма обязательна для любого притязания. Утверждение, что гражданский спор имеет место, возможно только при наличии его письменно выраженного существа.

По мнению Н. В. Сухаревой, для того чтобы квалифицировать спор в качестве административного, он должен возникнуть: – из-за деятельности субъектов исполнительной власти по осуществлению возложенных на них управленческих функций; – в рамках административного правоотношения в связи принятием властного решения, не устраивающего одну из сторон спора.

Таким образом, по мнению исследователя1, каждый административный спор возникает в связи и по поводу осуществления исполнительным органом своих функций.

Подобная трактовка природы возникновения административно-правового спора представляется наиболее приемлемой, поскольку содержание спора неразрывно связано с реализацией представителями государственных органов своих непосредственных обязанностей.

Изучая предмет административно-правового спора, Е. В. Лупарев уделяет пристальное внимание соотношению его объекта и предмета. Без подобного анализа, по мнению исследователя, всесторонняя трактовка его природы невозможна. Автор приходит к выводу, что объект административного правового спора – это, прежде всего, единство и борьба противоположных воззрений на субъективные публичные управленческие права, а сами нарушенные права рассматриваются в качестве предмета спора1.

Полагаем, что приведенное толкование можно обозначить как выражение правовой природы спора. Нельзя не согласиться с тем, что основным элементом административно-правового спора является именно противоположные взгляды на одни и те же права, что эти противоречия всегда находятся в плоскости права публичного. Однако при подобном толковании объект и предмет спора тесно переплетаются с его признаками. Отсюда вытекает вопрос: каким должно быть универсальное определение административно-правового спора? Полагаем, что лишь в рамках определения полностью отграничить рассматриваемую категорию споров довольно сложно. Соответственно, определение должно дополняться отличительными признаками административно-правового спора.

В теории права также указывается на наличие формального и материального подходов к определению административно-правового спора. В рамках первого под административными спорами понимаются те, что рассматриваются в административных судах. Однако применительно к современной правовой действительности не совсем ясно, что подразумевается под административными судами. Если иметь в виду созданные в рамках арбитражной юрисдикции административные коллегии, то это будет «сужающим» фактором, поскольку при подобном подходе административные споры, рассматриваемые в общих судах, не подпадают под это понятие. В том случае, если под административными судами понимается деятельность по рассмотрению административных споров в рамках всей судебной системы, то наиболее уместным представляется употребление термина «административное судопроизводство».

В рамках материально-правового подхода выделяется два подкритерия: субъектный и предметный. С точки зрения субъектного подкритерия административным является спор, в котором стороной действия выступает орган управления.

С точки зрения предметного подкритерия спор считается административным, если юридический вопрос, составляющий существо спора, является вопросом административного права. Позволим себе не согласиться ни с одним из представленных подходов. На наш взгляд, ни материальная, ни формальная точки зрения не отражают полностью сущность административного спора, так как определяют его весьма узко. При подобных трактовках широкая категория правоотношений, в действительности подпадающая под определение административно правовых споров, формально выпадает из нее. Поскольку в каждом из подходов «симптоматично» отражена специфика административно правового спора, мы считаем наиболее уместным трансформировать заложенные в них идеи в единое объективное понятие административно-правового спора. Весьма своеобразна трактовка административного спора, предложенная Г. Диковым. По его мнению, таковым следует признавать спор между частным лицом и государством, инициатором судебного рассмотрения которого является частное лицо. С изложенной позицией трудно согласиться, поскольку зачастую заявителем по административному спору в суде выступает государственный орган. Еще больше сомнений вызывает утверждение исследователя о том, что публично-правовые отношения представляют собой элемент другого вида судопроизводства - уголовного, поскольку именно здесь инициатором судебной тяжбы является государство1. Сегодня мы с уверенностью можем говорить о том, что публичный интерес является обособленным предметом защиты в системе арбитражной юрисдикции. И инициаторами судебного разбирательства равно выступают и государственные органы, и частные лица.

Говоря о сущности административного спора, Ю. Н. Старилов определяет его как конфликт или юридическую коллизию между представителями государства и иными субъектами из-за противозаконного административного нормотворчества, повлекшего за собой нарушение публичных прав2. Нередко в качестве определяющего критерия выступает факт регулирования отношений нормами той или иной отрасли права. В частности, по мнению Н. В. Сухаревой, споры, возникающие между сторонами, поведение которых регулируется административно-правовыми нормами, можно отнести к административно-правовым спорам. Основной составляющей любого административного производства является конкретный спор в сфере управленческих отношений3. Подобная трактовка административного спора заложена в трудах Д. М. Чечота. Он указывал, что «спор считается административным, если юридический вопрос, составляющий содержание спора, является вопросом административного права»4. Изложенные суждения представляются не совсем объективными, поскольку содержание административного правоотношения регулируется не только административным, но и гражданским и арбитражным процессуальным правом.