На правах рукописи

Мухтарова Оксана Саидовна

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2025

Работа выполнена на кафедре административного права и процесса имени Л.Л. Попова федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель: **Агапов Андрей Борисович**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Дугенец Александр Сергеевич
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник центра изучения проблем управления и организации исполнения наказаний в уголовно-исполнительной системе ФКУ «Научно- исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Шурухнова Диана Николаевна
Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права ФГКОУ ВО «Московский ордена Почета университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Ведущая организация: **ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»**

Защита состоится «9» декабря 2025 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «___» _____ 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент **Ю.К. Цареградская**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Правовые новации, ознаменовавшие собой принципиально новый этап в развитии судебной системы и судопроизводства в России, постепенно выводят правосудие на ориентиры, соответствующие целям судебной реформы, направленной на становление в государстве самостоятельной и независимой судебной власти. В рамках этой реформы особое внимание уделяется укреплению основ экономического правосудия и созданию эффективного механизма судебной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности в сфере административно-деликтных отношений.

Указанное обстоятельство существенно повлияло на систему субъектов административной юрисдикции. Так, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) заметно повысил роль арбитражных судов. В настоящее время они рассматривают значительный массив дел, связанных как с применением административной ответственности, так и с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью решений административных органов по делам о привлечении к административной ответственности. Осуществляя правосудие в этой сфере, арбитражный суд выступает гарантом законности и справедливости, реализует задачи по защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов участников экономической деятельности.

Вместе с тем, очевидно, что становление правосудия по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах еще не завершено и продолжается поиск наиболее оптимальных моделей его развития. До сих пор процессуально-правовой механизм реализации административной ответственности судьями арбитражных судов остается одним из немногих институтов, регламентация которого вызывает много нареканий в научном и судейском сообществе. Одна из причин этого состоит в том, что вопросы

процессуального регулирования оснований, условий и порядка рассмотрения дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, определения четких границ и объемов компетенции последних по-разному решаются в Арбитражном процессуальном кодексе (далее по тексту – АПК РФ) и КоАП РФ, что препятствует формированию единообразной судебной практики и приводит к противоречивости позиций судебных органов при разрешении данной категории дел. Такое положение недопустимо в правовом государстве как не соответствующее принципу единства средств правовой защиты, реализация которого требует преодоления разногласий в позициях вышеназванных кодексов.

К сожалению, этот вопрос пока не получил должной теоретической проработки, что на практике создает дополнительные трудности, с которыми сталкиваются суды.

С учетом изложенного, представляется важной научная оценка соответствующих положений КоАП РФ и АПК РФ, проверка их эффективности, анализ складывающейся практики оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах и выработка практических рекомендаций по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях и арбитражно-процессуального законодательства. Востребованность исследования данных проблем предопределила выбор темы и направленность научного поиска их решения.

Степень разработанности темы исследования. Формированию современного понимания сущности процессуальной деятельности судей арбитражных судов в производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе осуществляемого ими контроля за законностью и обоснованностью решений административных органов в сфере административно-деликтных отношений, в значительной мере способствовали проведенные в разное время исследования представителей науки административного права по процессуальным аспектам административной ответственности: М.Г. Величко, И.А. Зотова, А.А. Караева, О.В. Матвеевой,

М.Ю. Петровой, Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной, И.А. Соколова, О.А. Тарасенко, С.Н. Чернова, Д.М. Чечота и других авторов.

Научные труды таких авторов, как Д.Н. Бахрах, И.Л. Бурова, А.Б. Зеленцов, С.В. Комлев, П.И. Кононов, М.А. Лапина, О.В. Матвеева, О.В. Панкова, И.В. Панова, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, Н.Г. Салищева, И.А. Соколов, О.А. Степанова, Н.Ю. Хаманева, Г.А. Шевчук, А.П. Шергин, послужили основой для формирования ключевых определений и тезисов настоящего диссертационного исследования.

Научной базой для историко-правового анализа послужили работы Л.А. Ломакина, Е.В. Ткаченко, Г.А. Шевчука, В.В. Яркова, а также И.М. Дивина, диссертация которого была посвящена истории возникновения и становления административного судопроизводства, начиная от периода Российской Империи и заканчивая генезисом законодательства современной Российской Федерации.

Теоретические выводы и практические рекомендации, непосредственно связанные с проблемой определения субъектов, имеющих право на обращение в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, были сформулированы с опорой на научные труды таких ученых, как А.В. Ганеев, А.М. Доо, Е.О. Колесникова и М.А. Румянцева.

Значительный вклад в исследование современных проблем предметной компетенции арбитражных судов по данным делам внесли И.Л. Бурова, М.Ю. Петрова, П.Н. Потапова, М.А. Рожкова. Кроме того, разработкой понятия экономической деятельности занимались И.В. Ершов и И.И. Шувалов.

Немало ценного по теме диссертационного исследования содержится в работах, посвященных некоммерческим организациям как субъектам оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (И.В. Бит-Шабо, П.Е. Спиридонов и О.А. Тарасенко). Особенности возбуждения данной категории дел в арбитражных судах исследовались в трудах Р.А. Алиева, О.В. Жуковой, А.Р. Нобеля, Е.Ф. Рашидова и Ю.П. Чулкова.

Проблемы, связанные с производством по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах, также затрагивались в диссертациях А.В. Абсалямова, О.В. Косоноговой, М.С. Крупиной, Г.А. Сергеева, Н.В. Хахалевой.

Вместе с тем, в вышеназванных работах не были освещены многие аспекты оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности. В частности, вне сферы комплексного научного анализа до сих пор остаются проблемы определения субъектов и объектов оспаривания таких решений в арбитражных судах, проблемы рассмотрения данной категории дел, инициируемых некоммерческими организациями, а также особенности апелляции и кассации по указанным делам. Кроме того, проведенные исследования уже отчасти утратили свою актуальность, так как не учитывают новейших подходов к определению правовой природы процессуальной деятельности судей арбитражных судов в сфере производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах, которая требует переосмысления сквозь призму современных представлений об административной юстиции и административном судопроизводстве, воплощенных в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее по тексту – КАС РФ), а также об административном процессе, правосудии и административной юрисдикции.

С течением времени значительно увеличился и массив судебной практики по делам об оспаривании решений административных органов по делам об административных правонарушениях, которая требует отдельного научного анализа и проведения масштабного исследования практического действия административно-процессуальных норм, содержащихся в параграфе 2 главы 25 АПК РФ.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационной работы является разработка и аргументация теоретических положений и выводов, отражающих сущность административно-правового регулирования производства по делам

об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах.

Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие задачи:

- провести ретроспективный анализ становления и развития производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности для выявления закономерностей формирования его современного правового регулирования;
- раскрыть понятие производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах в системе осуществления судебной власти;
- обобщить и представить принципы производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности;
- выявить соотношение производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности в арбитражных судах с такими понятиями, как «административный процесс», «административная юрисдикция» и «административная юстиция»;
- рассмотреть субъекты и объекты производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности;
- выявить основные особенности законодательства об административных правонарушениях с точки зрения правового регулирования компетенции судей арбитражных судов по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности и определить основные направления развития законодательства в этой области;
- изучить нормативные и правоприменительные аспекты производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности, инициируемые некоммерческими организациями;
- исследовать стадии производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности;

– обобщить материалы судебной практики по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности в арбитражных судах;

– выявить пробелы и коллизии законодательства в сфере рассматриваемых правоотношений и выработать предложения и рекомендации по его совершенствованию.

Объектом диссертационного исследования следует рассматривать общественные отношения, возникающие при рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах.

Предметом диссертационного исследования являются нормы арбитражного процессуального законодательства, законодательства об административных правонарушениях, практика арбитражных судов, Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, а также научные взгляды, теории и концепции, авторы которых исследовали особенности рассмотрения в арбитражных судах дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Теоретической основой исследования послужили фундаментальные труды российских и зарубежных ученых по теории государства и права и административному праву: С.С. Алексеева, С.И. Архипова, И.Л. Буровой, М.Г. Величко, А. Видаки, А.А. Гришковца, С.Х. Джалилванда, И.М. Дивина, А.М. Доо, А.С. Дугенца, О.В. Жукова, А.А. Караевой, С.В. Комлева, П.И. Кононова, Т.И. Кузнецова, П.А. Курындина, М.А. Лапиной, Р.Л. Мифтахова, М. Оливы, О.В. Панковой, И.В. Пановой, А.А. Патычек, М.Ю. Петровой, Г.В. Петрухина, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, М.С. Студеникиной, М.О. Румянцевой, Н.Г. Салищевой, И.А. Соколова, В.Д. Сорокина, П.Е. Спиридонова, Ю.Н. Старилова, А.А. Хасанова, И.Л. Честнова, Д.М. Чечота, Г.А. Шевчука, И.И. Шувалова, Д.Н. Шурухновой.

Также были проанализированы работы в области арбитражного процессуального и гражданского процессуального права: Ю.С. Гамбарова, А.В. Ганеевой, А.М. Гудиева, А.Г. Зайцевой, А.Г., А.В. Ковалевой,

М.Н. Кузбагарова, М.А. Магомедовой, А.Ю. Митасовой, В.В. Пьянкова, Е.В. Ткаченко, Я.Е. Чигринского, В.В. Яркова.

Методологическая основа исследования обусловлена его объектом и предметом. Исходной методологической основой выступают диалектические принципы познания, которые конкретизируются в целом спектре ориентиров и специальных приемов изучения материала, охватываемого темой.

Наряду с философско-правовыми подходами, для раскрытия исследуемой проблематики использовались методы, применяемые в общей теории права: общенаучные (формально-логический, ситуационный, анализ, синтез) и специально-правовые (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, теоретико-правового моделирования).

При анализе эмпирического материала применялись социологические приемы получения информации: анализ документов и наблюдение.

Нормативную основу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, регламентирующих деятельность арбитражных судов по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности.

Эмпирической базой исследования является практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций, судов общей юрисдикции.

В эмпирическую базу исследования также включены статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ о количестве и качестве рассмотрения судьями арбитражных судов дел об оспаривании в 2019 – 2023 годах, а также выводы судов по поставленным в работе проблемам.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно представляет собой одну из немногих монографических работ, в которой осуществлена комплексная разработка теоретических и практических проблем производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах.

Новизной отличаются авторские научные подходы, позволившие уточнить понятийно-категориальный аппарат производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах, определить генезис данного правового института, его современное содержание и структуру. Кроме того, в исследовании было сформировано представление о перспективах дальнейшего развития и модернизации российского законодательства, регулирующего вышеназванное производство и выработаны практические рекомендации, направленные на повышение эффективности правосудия в этой области.

Обладают элементами научной новизны сформулированные автором законодательные предложения, среди которых: введение в статью 27 АПК РФ определения понятия «экономическая деятельность»; включение самозанятых лиц в число субъектов, наделенных правом оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах; освобождение организаций от административной ответственности по статье 15.14 КоАП РФ в случае восстановления уже потраченных целевых финансовых средств.

Научную новизну исследования определяют следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Установлено, что предпринятая в АПК РФ попытка отождествления производства по делам об административных правонарушениях с административным судопроизводством не содержит надлежащего научного потенциала. По характеру разрешаемых в рамках данных производств дел они относятся к разным видам административного процесса. В первом случае речь идет об административно-юрисдикционном процессе, в основе которого административное правонарушение, а во втором – об административно-юстиционном процессе, в основе которого административно-правовой спор. В рамках пересмотра постановлений и решений административных органов по делам о привлечении к административной ответственности арбитражный суд разрешает не публично-правовой спор об административной ответственности, а административно-деликтное дело, для которого характерно наличие выраженной

карательной составляющей, связанной с наказанием лица, виновного в совершении административного правонарушения. Именно эта составляющая и обусловливает недопустимость обособления производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах в рамках административно-юстиционного производства.

2. Отстаивается позиция о необходимости включения в часть 1 статьи 27 АПК РФ легального определения понятия «экономическая деятельность», под которой предлагается понимать некоммерческую деятельность, отнесенную к ведению государственных корпораций, общественных объединений и иных некоммерческих организаций в тех случаях, когда извлечение прибыли не является основной целью их деятельности, а извлекаемая ими прибыль должна расходоваться только на уставные цели в соответствии с их целевым предназначением. Дела об административных правонарушениях, совершенных некоммерческими организациями, в указанных случаях, подлежат рассмотрению арбитражными судами.

3. КоАП РФ отождествляет вред причиненный деловой репутации с предпринимательской деятельностью юридического лица (часть 2 статьи 3.1 КоАП РФ). Очевидно, что репутационный вред может быть обусловлен распространением сведений, порочащих честь и достоинство субъектов предпринимательства, в т.ч. и в тех случаях, когда это не связано с коммерческой деятельностью (5.13, 5.61^1 КоАП РФ). В этой связи применительно к «иным видам экономической деятельности» согласно части 1 статьи 27 АПК РФ, необходимо различать вред, причиненный деловой репутации и репутационный вред, причинение которого, не связано с предпринимательской деятельностью.

Дела об административных правонарушениях, обусловленные причинением вреда чести и достоинству индивидуального предпринимателя, должны также рассматриваться в контексте «иной экономической деятельности» в соответствии с частью 1 статьи 27 АПК РФ и относиться к компетенции арбитражных судов.

4. Сформулировано положение о том, что в число участников производства по делам об оспаривании привлечения к административной

ответственности следует включать самозанятых лиц в тех случаях, когда они на регулярной основе занимаются профессиональной деятельностью, сопряженной с извлечением прибыли. В связи с этим необходимые изменения должны быть внесены в часть 1 статьи 207 АПК РФ, действующая редакция которой, не позволяет арбитражным судам принимать соответствующие заявления от самозанятых. Корректировка данной нормы, во-первых, будет содействовать гуманизации производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности, во-вторых, исключит ситуацию немотивированного отказа в принятии арбитражным судом заявлений от самозанятых со ссылкой на отсутствие данной категории лиц в части 1 статьи 207 АПК РФ.

5. Представлены доказательства того, что в законодательстве отсутствуют правовые нормы, согласно которым восстановление целевых финансовых средств некоммерческой организацией является основанием для освобождения от административной ответственности, в связи с чем, применительно к многим делам об административных правонарушениях, некоммерческие организации привлекаются к ответственности без реально негативных экономических последствий. В связи с изложенным, статью 15.14 КоАП РФ предлагается дополнить следующим абзацем: «Восстановление потраченных целевых финансовых средств некоммерческой организацией является основанием для освобождения от административной ответственности в случаях, если общая сумма восстановленных средств не превышает 5 миллионов рублей».

Введение данной нормы будет содействовать гуманизации действующего законодательства об административных правонарушениях.

6. Обоснована необходимость расширения компетенции арбитражных судов в части назначения административного наказания в виде административного штрафа ниже низшего предела, а также в части замены административного штрафа предупреждением. Представляется, что соответствующие изменения должны быть внесены в часть 3 статьи 3.4, часть 2^2, 2^3 статьи 4.1, части 1-3 статьи 4.1^1 КоАП РФ. При этом названные процессуальные полномочия предлагается отнести

к исключительной компетенции судей арбитражных судов, что будет способствовать минимизации судебных коллизий, сопряженных с оспариванием решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

7. Аргументировано положение о том, что во многих случаях возбуждение производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности в арбитражных судах сопряжено с недостаточно четкой юридической формализацией критериев назначения административного наказания в виде административного штрафа, которых в настоящее время насчитывается более двадцати. В целях минимизации возникновения коллизий, сопряженных с оспариванием, в качестве таких критериев в законодательстве об административных правонарушениях предлагается сохранить только два, а именно: исчисление административного штрафа в фиксированной денежной сумме, а применительно к нарушениям антимонопольного законодательства, совершенным юридическими лицами, - оборотный штраф.

Теоретическая значимость исследования обусловлена комплексным анализом теоретико-правовых основ производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах.

Проведенное исследование, с одной стороны, представляет собой интеграцию имеющегося знания о производстве по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности в контексте его соотношения с административным процессом, административной юрисдикцией и административной юстицией, определенное подведение итогов в контексте современных теоретических представлений о судьях арбитражных судов как субъектах административной юрисдикции и об их административно-процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. С другой стороны, исследованием восполняются пробелы

в административно-правовой науке, касающиеся малоизученных аспектов особенностей осуществления правосудия по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности в арбитражных судах, обладающего существенной спецификой.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что его результаты могут быть использованы:

- в законопроектной деятельности при совершенствовании законодательства об административных правонарушениях и арбитражного процессуального законодательства;

- в практической деятельности судей арбитражных судов, а также административных органов и организаций, уполномоченных рассматривать дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за совершение административных правонарушений, связанных с предпринимательской и иной экономической деятельностью;

- при разработке постановлений Пленума Верховного Суда РФ и обзоров судебной практики Верховного Суда РФ по вопросам применения процессуальных норм КоАП РФ и АПК РФ;

- в процессе преподавания в вузах дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», «Административная юрисдикция»; на факультетах повышения квалификации судей и прокуроров;

- при проведении дальнейших исследований по проблемам производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах.

Достоверность и обоснованность результатов исследования основана на методологии познания и научных фактах, опирающихся на достижения различных отраслей публично-правовых (государственно-правовых) наук. Межотраслевой и междисциплинарный подходы к исследованию темы диссертации позволили О.С. Мухтаровой всесторонне и комплексно рассмотреть

заявленную проблему в рамках отраслей права, составляющих специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Достоверность выдвигаемых выводов, рекомендаций и предложений подтверждается:

– использованием общенаучных методов (формально-логический, эмпирический и системные методы, анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция) и частнонаучных методов (формально-юридический метод, историко-правовой анализ, компаративный анализ, а также метод юридической герменевтики), обеспечивших комплексное исследование оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах, а также обоснованность и достоверность сформулированных выводов;

– анализом широкого круга научных источников по вопросу оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах;

– репрезентативным эмпирическим материалом, в том числе примерами судебной практики по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались на XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, 2023 год.); на XXVI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, 2024 год); конференции в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Реализация миграционной политики в условиях формирования многополярного мира» (2024 год). Положения диссертационного исследования апробированы на международной научно-практической конференции «Примирительные процедуры в РФ: актуальное состояние и перспективы развития» (Институт государства и права РАН, 2025 год); на XVII Международной

научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова на тему: «Институт административного принуждения в современных политико-правовых реалиях» в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА, 2025 год); на II Международной научно-практической конференции «Судебная власть и судоустройство» в Российском университете дружбы народов имени Патриса Лумумбы (РУДН, 2025 год), а также в 7 статьях, опубликованных в 2024 – 2025 годах в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Структура диссертации. Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования. Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение, список использованных источников и литературы, а также приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность, определяются цели и задачи, объект и предмет диссертационного исследования. Кроме того, в данном разделе описываются теоретическая, эмпирическая и нормативные основы исследования, обосновывается научная новизна и практическая значимость, перечисляются положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации и структуре диссертации.

Первая глава **«Теоретические основы производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах»** посвящена доктринальным основам предмета исследования. Особое внимание здесь уделяется терминологии административного права с точки зрения арбитражного процесса, а также принципам, по которым осуществляется данный вид судопроизводства, содержащимся в КоАП РФ, Конституции РФ и других нормативных правовых актах.

В первом параграфе **«Генезис норм об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности»** приводится историко-правовой анализ норм, включающий в себя временные рамки от времен Российской Империи до 2011 года. При этом особое внимание уделяется завершающему этапу генезиса – после принятия первого АПК РФ 1995 года.

Проведенный историко-правовой анализ показал, что большинство из принимаемых норм АПК РФ и КоАП РФ в 90-е и 2000-е годы повысили эффективность судебного процесса. Исключением в данном случае выступают изменения, внесенные в часть 3 статьи 30.1 КоАП РФ в 2001 году, в соответствии с которыми провозглашалась необходимость безусловного отношения правонарушения к предпринимательской и иной экономической деятельности при обращении в арбитражный суд. В более ранних редакциях основной критерий возможности обжалования постановлений о привлечении к административной

ответственности определялся исключительно в зависимости от субъекта административного правонарушения. Эффект от указанного предписания КоАП РФ оказался негативным, многократно увеличив нагрузку на судебную систему, содействуя множественности судебных процессов, где определение предметной компетенции арбитражного суда представляется затруднительным.

Генезис норм об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности следует разделить на три периода: поздний советский, ранний российский, а также современный период. Поздний советский период характеризуется наличием в законодательстве отдельных норм, позволяющих оспаривать в Госарбитраже СССР такие решения за некоторые, преимущественно налоговые, правонарушения. Ранний российский период связан с принятием первого АПК РФ 1995 года и КоАП РФ 2002 года. Современный период связан с принятием АПК РФ 2002 года, параграф 2 главы 25 которого до сих пор остается неизменным, а также изданием Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ постановлений 2002, 2011 годов, в которых разъяснялись процессуальные особенности применения параграфа 2 главы 25 АПК РФ.

Во втором параграфе **«Производство по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в системе осуществления судебной власти и его принципы»** приводятся различные определения понятию «правосудие», исследуются принципы правосудия, описанные в КоАП РФ, АПК РФ, а также Конституции РФ, и дается оценка современному состоянию данного производства с точки зрения соблюдения норм вышеназванных нормативных правовых актов.

В системе осуществления судебной власти производство по делам об оспаривании административных правонарушений в арбитражных судах – это урегулированный нормами пункта 2 главы 25 АПК порядок отправления правосудия в сфере административно-деликтных отношений, связанных с обжалованием и опротестованием постановлений административных органов о назначении административного наказания. При этом под административными

органами следует понимать любые органы исполнительной власти, уполномоченные привлекать к административной ответственности.

Под правосудием в контексте рассмотрения дел об оспаривании привлечения к ответственности по нормам КоАП РФ в арбитражным судах следует понимать деятельность суда, в основе которой особая форма судебного контроля по правильному и справедливому рассмотрению того или иного дела об административных правонарушениях, соответствующую как действующим нормам российского законодательства, так и международному праву, здравому смыслу и общественным интересам, а также демократическим принципам прав и свобод человека, не допускающим какой-либо дискриминации ни для физических, ни для юридических лиц, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому делу.

Правосудие является относительным понятием, так как всегда можно оценить его степень, охарактеризовав действия суда с точки зрения профессионализма и соблюдения установленных законом принципов. Такие оценки могут значительно различаться в зависимости от морально-нравственных, политических, психологических, социальных, экономических и других характеристик оценивающего. В Российской Федерации институтами, имеющими законное право на подобную оценку, выступают судебные акты ВАС РФ и ВС РФ. Кроме того, действия арбитражного суда апелляционной и последующих инстанций по рассмотрению дела об оспаривании привлечения к административной ответственности также можно считать деятельностью по оценке правосудия.

В третьем параграфе **«Соотношение производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности с административным процессом, административной юрисдикцией и административной юстицией»**, помимо рассмотрения основных доктринальных понятий административного права, указывается на разницу между административными и юрисдикционными органами.

Производство по делам об оспаривании привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений – это совокупность процессуальных действий, выраженных в осуществлении правосудия в форме судопроизводства об оспаривании привлечения по статьям КоАП РФ, которое понятием административной юстиции не охватывается.

Производство по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах входит в предмет административно-судебной юрисдикции, наряду с производством по делам об административных правонарушениях, которое в свою очередь охватывает производство по делам о привлечении к административной ответственности (параграф 1 главы 25 АПК РФ), а также оспаривание привлечения к ответственности, являющееся стадией обжалования в рамках данного производства (параграф 2 главы 25 АПК РФ).

Понятие «административные органы», решения которых о привлечении к административной ответственности подлежат оспариванию в арбитражных судах, не тождественно понятию «юрисдикционные органы», употребляемому в научной литературе и судебной практике. Юрисдикционные органы учреждаются для разрешения правовых коллизий, поэтому в их состав включены суды и различные комиссии при административных органах. Что же касается понятия административных органов, то оно неточно отражает их организационно-правовую форму и предназначение их деятельности. К «административным органам» относятся государственные корпорации, под которыми понимаются публичные некоммерческие организации, наделенные значимым объемом государственно-властных полномочий. В связи с этим в юридический оборот предлагается ввести понятие «административные органы и организации» и внести необходимые изменения в названия и нормы параграфа 2 главы 25 АПК РФ.

Вторая глава **«Содержание производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах»** посвящена возможности инициирования данного вида судопроизводства с точки зрения соответствия субъектов, описанных в статье 207 АПК РФ, объекта возможного правонарушения, предметной

компетенции арбитражного суда, а также особенностям правосудия с участием некоммерческих организаций.

В первом параграфе **«Субъекты и объекты пересмотра решений административных органов о привлечении к административной ответственности»** исследуется норма статьи 207 АПК РФ, а также дается определение объекту правонарушения и перечисляются его виды.

Субъектами по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности могут выступать потерпевшие, органы прокуратуры, а также лица, в отношении которых вынесено соответствующее постановление. К последним относятся: коммерческие организации; государственные корпорации и государственные компании; некоммерческие организации; унитарные предприятия; индивидуальные предприниматели, самозанятые; руководители юридических лиц; а также иные физические лица – участники экономической деятельности. При этом самозанятые могут выступать как потерпевшие.

Госкорпорации по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности занимают как процессуальную роль заявителя, так и административного отметчика. Кроме того, отношение заявителя к представителям малого либо среднего бизнеса, некоммерческим организациям, а также крестьянским (фермерским) хозяйствам служит основанием для смягчения административной ответственности.

Применительно к проблеме обжалования в арбитражном суде решений о привлечении к административной ответственности самозанятыми, следует иметь в виду, что данное право не регламентировано законодателем, однако, в соответствии с частью 1 статьи 27 АПК РФ, а также принимая во внимание наличие ряда признаков индивидуального предпринимателя у самозанятого, последние могут также выступать в качестве заявителей по данной категории дел. В первую очередь, это касается имущественно-управленческих отношений с другими субъектами экономической деятельности. Принципиальные отличия в данном контексте заключаются в способности самозанятых заключать трудовые договоры с работниками (что не отменяет возможности заключения гражданско-

правовых отношений), а также ограничения, связанные с видами деятельности. В целом, вышеуказанный аспект строго не регламентирован в действующем законодательстве, поэтому принятие жалобы к рассмотрению относится к исключительной компетенции суда. Проблема отнесения дел с участием самозанятых касается не только дел об оспаривании привлечения к административной ответственности, но и определения предметной компетенции арбитражных судов в целом. В этой связи в Государственной Думе Российской Федерации разработан законопроект о внесении изменений в статью 27 АПК РФ, дополняющую право самозанятых обращаться в арбитражный суд по любым вопросам, касающимся предпринимательский деятельности. Несмотря на то, что в научных исследованиях встречаются мнения, согласно которым самозанятые в принципе не могут выступать заявителями в арбитражном процессе, за исключением дел о банкротстве, судебная практика подтверждает спорность данного тезиса. При оспаривании судебного решения применительно к налогу на профессиональный доход материалы судебной практики свидетельствуют, что самозанятый также осуществляет предпринимательскую деятельность.

Объектами по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности выступают нарушенные права заявителей, среди которых: права налогоплательщиков; предпринимательские права; финансовые права; экологические права; права взыскателей и должников; а также другие права, связанные с экономической деятельностью.

Во втором параграфе **«Компетенция арбитражных судов по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности»** возможность рассмотрения спора, регламентированного в параграфе 2 главы 25 АПК РФ исследуется с точки зрения предметной компетенции, ранее обозначавшейся как «подведомственность».

Под компетенцией подразумевается возможность того или иного суда рассматривать дело. В настоящее время термин «подведомственность» постепенно исчезает из российского законодательства, а на смену ему приходят понятия «компетенция», а также «предметная компетенция». Под предметной компетенцией

арбитражного суда следует понимать дела, связанные с оспариванием привлечения к ответственности за совершение административного правонарушения. Для дел, связанных с оспариванием привлечения к ответственности по нормам КоАП РФ, правовым основанием наличия компетенции у арбитражных судов, выступает норма части 3 статьи 29 АПК РФ. Практика 2022-2023 годов, несмотря на замену термина «подведомственность» понятием «компетенция», свидетельствует о том, что суды продолжают использовать прежнее, уже устоявшееся в российской правовой системе понятие, однако de jure подразумевается именно компетенция (глава 3 АПК РФ). К наиболее распространенным вопросам, касающимся определения предметной компетенции, то есть рассмотрения дела в рамках главы 25 АПК РФ арбитражным судом, относятся, во-первых, сложности разграничения данной категории с компетенцией судов общей юрисдикции по нормам КАС РФ, во-вторых, определение объективной стороны правонарушения на предмет отождествления с экономической деятельностью. В данном контексте вопрос определения существа экономической деятельности и ее содержания крайне актуален. А с учетом наличия исключений, по которым споры в любом случае рассматриваются только судами общей юрисдикции, данная проблема становится еще более насущной. Поэтому закрепление в действующем законодательстве понятия экономической деятельности, а также нормативное определение всех исключений, не подпадающих под предметную компетенцию арбитражных судов, является одним из путей развития законодательства об оспаривании в арбитражных судах дел об административных правонарушениях в части привлечения к административной ответственности.

Во третьем параграфе **«Проблемы рассмотрения арбитражными судами дел по оспариванию привлечения к административной ответственности, инициируемые некоммерческими организациями»** описываются основные вопросы, с которыми сталкиваются судьи и стороны спора, если в них участвуют некоммерческие организации. Причем некоммерческие организации здесь рассматриваются не только с точки зрения заявителя, оспаривающего то или иное

решение, но и в качестве квазиадминистративных органов, составляющих протоколы по делам об административных правонарушениях.

В законодательстве отсутствуют нормы, позволяющие восстанавливать целевые финансовые средства НКО: наличие подобной нормы смогло бы вывести из неправового поля случайные транзакции, а также исключить привлечения к ответственности по нецелевому использованию финансовых средств без явно негативных последствий для государства, экономики и общества. То же самое касается правовых механизмов, позволяющих самостоятельно включать НКО в реестр социально ориентированных, что является основанием для снижения штрафных санкций, вплоть до 50% от минимальных размеров.

Арбитражные суды в отношении НКО крайне редко признают правонарушения малозначительными на основании статьи 2.9 КоАП РФ. Кроме того, при рассмотрении дел с участием НКО необходимо учитывать, что властные полномочия могут быть как у заявителя, так и у административного ответчика, что в данном контексте снижает политико-правовое значение института оспаривания.

Анализ судебной практики, упоминаемой в параграфе 3 главы 2 исследования, показал, что для разных форм НКО, с точки зрения правоприменения, наличествует дифференцированная степень контроля со стороны государственных органов, что является нарушением принципа равенства перед законом, предусмотренного статьей частью 1 статьи 1.4 КоАП РФ.

В последней главе **«Особенности рассмотрения и пересмотра дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности»** описываются особенности судопроизводства данной категории дел, начиная со стадии подготовки к делу и заканчивая обжалованием во второй кассационной инстанции.

Первый параграф **«Возбуждение производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности»** посвящен подготовке дела к судебному разбирательству после поступления соответствующих заявлений в суд.

Порядок возбуждения производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности регламентирован статьями 208, 209 АПК РФ. Согласно пункту 1 статьи 208 АПК РФ, территориальная подсудность данного вида жалоб возможна как по месту нахождения заявителя, так и по месту регистрации административного органа, принявшего оспариваемый акт. Поэтому в случаях, когда заявление об оспаривании подается потерпевшим, лицо, привлеченное к административной ответственности, может не узнать о проведении судебного процесса в тех случаях, когда административный орган находится в другом регионе и возникают проблемы с оповещениями Почтой России. Сроки подачи заявлений составляют 10 дней с момента вручения копии оспариваемого постановления. Исчисление данных сроков регулируется, в том числе в пункте 13 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10, в соответствии с которым нерабочие дни не включаются в течение периода подачи заявлений. Под копиями оспариваемого постановления подразумеваются также решения и определения по делу об административном правонарушении.

При возбуждении производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности суду следует обратить внимание на следующие аспекты: соответствие территориальной подсудности и компетенции арбитражного суда; соблюдение десятидневного срока с момента вручения постановления либо его копии с помощью любых почтовых сервисов, в том числе электронных; наличие ходатайства о восстановлении сроков в случае их пропуска, наличие уважительных причин, позволяющих восстановить пропущенный срок; целесообразность наложения обеспечительных мер, в том числе посредством приостановления действия постановлений о привлечении к административной ответственности; соблюдение требований, предусмотренных в части 1 статьи 209 АПК РФ, что подразумевает подробное указание на обстоятельства дела, данные административного органа и другие аспекты, содержащиеся в вышеуказанной норме; наличие в приложениях к заявлению копии уведомления

административного органа в тех случаях, когда это возможно; целесообразность привлечения экспертов, специалистов и третьих лиц.

Во втором параграфе **«Особенности судебного разбирательства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности»** рассматриваются вопросы непосредственного рассмотрения дела судьей, включая рассмотрение доказательств, критерии по которым смягчается наказание за то или иное правонарушение, а также другие процессуальные особенности.

При проведении судебного разбирательства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности судам следует руководствоваться как нормами статей 210, 211 АПК РФ, так и статьей 4.1 КоАП РФ, другими положениями КоАП РФ, а также необходимостью полного и всестороннего рассмотрения представленных доказательств как по отдельности, так и в своей совокупности. Решение при этом принимается единолично судьей. Обязанность доказывания по данной категории дел ложится на административные органы, а судебная практика подтверждает, что в арбитражном процессе данный принцип в целом соблюдается. Суд может как отказать в удовлетворении требований, так и удовлетворить их частично. Интересно, что данные судебной статистики и дела, на основании которых проводился анализ судебной практики, достаточно противоречивы: Судебный департамент при ВС РФ указывает, что в 42,7% случаев требования удовлетворяются заявителем, однако в данном контексте речь идет, скорее, о частично удовлетворенных требованиях либо о смягчении наказания. В данном аспекте необходимо дальнейшее совершенствование процессуальной основы производства по делам об административных правонарушениях и включение в КоАП РФ норм, расширяющих компетенцию арбитражных судов в части назначения административного наказания в виде административного штрафа менее низшего предела, а также в части замены административного штрафа на предупреждение. Представляется, что соответствующие изменения должны быть внесены в часть 3 статьи 3.4, часть 2^2, 2^3 статьи 4.1, части 1-3 статьи 4.1^1 КоАП

РФ. При этом названные процессуальные полномочия предлагается отнести к исключительной компетенции судей арбитражных судов, что будет способствовать минимизации судебных коллизий, сопряженных с оспариванием решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Следует отметить, что во многих случаях возбуждение производства по делам об оспаривании привлечения к административной ответственности в арбитражных судах сопряжено с недостаточно четкой юридической формализацией критериев назначения административного наказания в виде административного штрафа, которых в настоящее время насчитывается более пятнадцати. В целях минимизации возникновения коллизий, сопряженных с оспариванием, в качестве таких критериев в законодательстве об административных правонарушениях предлагается сохранить только два, а именно: исчисление административного штрафа в фиксированной денежной сумме, а применительно к нарушениям антимонопольного законодательства, совершенным юридическими лицами, – оборотный штраф.

В последнем параграфе **«Особенности апелляции и кассации по делам об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности»** исследуются основные нормы стадий обжалования дел, рассматриваемых по правилам параграфа 2 главы 25 АПК РФ, вплоть до второй кассации.

В российском законодательстве в арбитражном процессе предусмотрена так называемая двойная кассация: после прохождения первой кассации заявитель имеет право на подачу жалобы в Судебную коллегию по экономическим спорам при Верховном Суде Российской Федерации. Рассмотрение подобной жалобы также регулируется нормами главы 36 АПК РФ (часть 1 статьи 291.1 АПК РФ). Срок подачи жалобы в коллегию составляет два месяца с момента принятия последнего судебного акта с возможностью восстановления в пределах 6 месяцев (части 1,2 статьи 291.2 АПК РФ). Срок рассмотрения также составляет 2 месяца, если дело было истребовано и 3 месяца, если не было истребовано с момента поступления

в ВС РФ с возможностью продления Председателем ВС РФ на 2 месяца (части 1,2 статьи 291.7 АПК РФ).

По данной категории споров возможен упрощенный порядок, но исключается приказное производство, как и для первой инстанции. Дополнительные доказательства, характерные для дел, рассматриваемых в рамках главы 25 АПК РФ, судом второй инстанции не принимаются, если только не будет обоснована причина непредставления в суде первой инстанции. Возможность включения в процесс новых участников на стадии второй кассации позволяет, к примеру, разделить административную ответственность в тех случаях, когда ошибочно привлекаются не все возможные виновники в совершении правонарушения. В данном параграфе делается вывод, что жалобы, подаваемые в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ, в подавляющем большинстве случаев не удовлетворяются, более того, носят единичный, исключительный характер. Кроме того, у заявителя имеется возможность наложения обеспечительных мер на всех вышеуказанных стадиях судопроизводства.

В заключении приводятся все теоретические выводы исследования.

В приложении представлена сводная статистика по количеству удовлетворенных жалоб в рамках статьи 207 АПК РФ по различным категориям ответчиков с 2019 по 2023 год.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

(общий объем опубликованных работ составляет 4,8 п.л.)

1. Мухтарова, О.С. Блокчейн в юрисдикционной деятельности арбитражных судов / О.С. Мухтарова // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2024. - № 10. – С. 75-79.

2. Мухтарова, О.С. Видеоконференцсвязь и веб-конференция как инновационные способы обеспечения участия в судебных заседаниях в условиях цифровизации арбитражного судопроизводства / О.С. Мухтарова // International Law Journal – 2024. – Т.7 - № 2. С. 24-31.

3. Мухтарова, О.С. Контроль за решениями и действиями органов исполнительной власти в арбитражном судопроизводстве / О.С. Мухтарова // Административное право и процесс – 2024. – № 6 (100) – С. 69-71.

4. Мухтарова, О.С. Рассмотрение арбитражными судами дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности некоммерческих организаций / О.С. Мухтарова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2024. № 4 (59). С. 153–160.

5. Мухтарова, О.С. Субъекты в арбитражном процессе по делам об оспаривании привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений / О.С. Мухтарова // Международный научно-исследовательский журнал – 2024. – № 9 (147). – [Электронный ресурс]. – URL: https://research-journal.org/archive/9-147-2024-september/10.60797/IRJ.2024.147.64. https://doi.org/10.60797/IRJ.2024.147.64.

6. Мухтарова, О.С. Институт оспаривания решений о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах Российской Федерации:

генезис и современное состояние / О.С. Мухтарова // Актуальные проблемы российского права. – 2025. – Т. 20. – № 1. – С. 48–56.

7. Мухтарова, О.С. Возбуждение производства по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах / О.С. Мухтарова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского – 2025. –№ 1 (170) – С. 131-137.