

УДК 34

DOI 10.25799/AR.2019.83.2.018

Применение понятий подведомственности и подсудности по делам об административных правонарушениях

Свешников Глеб Андреевич

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского процессуального права,
Российский государственный университет правосудия (Приволжский филиал),
603082, Российская Федерация, Нижний Новгород, Кремль, корпус 9;
e-mail: Gleb008sveshnicov@mail.ru

Аннотация

В статье обсуждается проблема нормативного регулирования понятий подсудности и подведомственности дел об административных правонарушениях. Автором подчеркивается важность правильного применения понятий подсудности и подведомственности, а не их классификаций для дел об административных правонарушениях. Представлен авторский взгляд на достаточное для правоприменения содержание данных дефиниций. Выявлено наличие недостатков судебного правоприменения при использовании указанных понятий и обоснована необходимость их использования по аналогии с иными процессами. Представлен нормативный анализ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и случаи употребления понятий подсудность и подведомственность. Сделан вывод о необходимости употребления термина подсудность, а не подведомственность при передаче дел об административных правонарушениях между судьями. Представлена позиция о необходимости применения части 2 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях во взаимосвязи с нормами кодекса, регуливающими порядок передачи дел между судьями и юрисдикционными органами. Таким образом, исключаются неточности правоприменения, а также устраняются правовые недостатки терминологии определений, выносимых судьями при передаче протоколов и жалоб по делам об административных правонарушениях.

Для цитирования в научных исследованиях

Свешников Г.А. Применение понятий подведомственности и подсудности по делам об административных правонарушениях // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 2А. С. 143-150.

Ключевые слова

Передача дел об административных правонарушениях между судами, подведомственность, подсудность, право, суд.

Введение

Правильное определение подведомственности во многом определяет перспективы реализации права на доступ к правосудию и обеспечение права на эффективное средство правовой защиты, гарантированных ст. 46 Конституции РФ и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Европейский суд по правам человека признает нарушением ст. 13 Конвенции случаи, когда лицо, чьи права нарушены, не может найти компетентный суд или иной государственный орган, куда оно может обратиться с соответствующим заявлением. К числу таких нарушений относятся и случаи отказа судов в принятии обращения к своему производству по мотиву отсутствия у них компетенции для решения того вопроса, который поставлен заявителем.

Основная часть

Непременным условием обоснованного рассмотрения дел об административных правонарушениях является предварительная подготовка к их разбирательству. На этом этапе судья должен решить вопрос о том, находится ли в компетенции судьи рассмотрение данного дела. Необходимость разрешения данного вопроса обусловлена тем, что одни судьи рассматривают дело и выносят по нему постановление, другие осуществляют функции апелляционной и кассационной инстанций. Если судья установит, что поступившее к нему дело об административном правонарушении к его компетенции не относится, то материалы направляются по подведомственности или подсудности. При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении решается вопрос о том, насколько правильно составлен протокол и оформлены другие материалы дела; рассматривается вопрос об обстоятельствах, исключающих производство по делу; выясняется, имеются ли ходатайства и отводы [Анишина и др, 2012].

О.В. Панкова, рассматривая вопросы применения положений главы 12 КоАП РФ указывала, что за время, прошедшее с момента вступления в силу Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в 2002 г., правовое регулирование административной ответственности претерпело существенные изменения, затронувшие как материальные нормы, так и процессуальную часть Кодекса. Однако, до сих пор нет ясности по поводу квалификации отдельных составов правонарушений, отсутствует четкое понимание подведомственности и подсудности этой категории дел, значительные сложности возникают при реализации процессуальных положений разд. IV Кодекса, в котором явно не хватает судопроизводственных механизмов разрешения дел об административных правонарушениях, в том числе присущих именно правосудию процедурных норм, регулирующих такие вопросы, как порядок в судебном заседании, ведение протокола рассмотрения дела, соблюдение тайны совещательной комнаты, порядок оглашения судебного постановления и т.п. Данная ситуация свидетельствует о том, что, являясь одновременно административно-процессуальным и судопроизводственным законом, КоАП РФ оказался неготовым выполнять последнюю функцию в полном объеме. Поэтому его принятие хотя и стало важным шагом вперед на пути систематизации законодательства об административной ответственности, но поставило перед наукой и практикой новые задачи по устранению возникших пробелов и противоречий [Панкова, 2016].

Интересным примером работы высшего органа судебной системы по корректировке правил

судопроизводства по делам об административных правонарушениях в целях обеспечения единообразия судебной практики и в связи с возникающими у судов при рассмотрении данной категории дел неясными вопросами можно назвать Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Пленум Верховного Суда РФ постановил дать судам разъяснения по результатам обсуждения материалов проведенного изучения практики рассмотрения судами дел, связанных с применением КоАП РФ: «К законодательству об административных правонарушениях, которым следует руководствоваться при рассмотрении данной категории дел, относится КоАП РФ, введенный в действие с 1 июля 2002 г., который определяет условия и основания административной ответственности, виды административных наказаний, порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе подведомственность и подсудность этих дел, а также законы субъектов Российской Федерации, принимаемые в соответствии с КоАП РФ по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов Российской Федерации». Таким образом, указанным актом высший орган судебной власти установил регламент правосудия по делам об административных правонарушениях [Хабриева и др., 2017].

Однако, следует констатировать, что рассмотрение дел об административных правонарушениях, как и вопросы определения правильного органа по их рассмотрению, урегулированы неполно.

Следует согласиться с Л.Ф. Мурашевой в том, что дискуссии о классификации видов подведомственности, являются плодом «чистой» науки и не вносят требуемой системности в определяемое понятие. Как гражданину, так и правоприменителю мало что дает длинный перечень видов подведомственности, важнее ее правильное определение. Многообразие видов подведомственности не позволяет четко определить относимость конкретного дела юрисдикционному органу. Развитие административного права и процесса, законодательства в сфере деятельности юрисдикционных органов позволяет более четко определить виды подведомственности, классифицировать ее на судебную, специальную, альтернативную [Мурашева, 2013].

Подведомственностью традиционно называют межотраслевой институт, который определяет границы деятельности разных юрисдикционных органов. Несмотря на множество подходов к пониманию и отсутствие согласия в определении дефиниции данной категории. Так, одни авторы подведомственностью называют относимость дел к ведению различных государственных и общественных с делегированными государственными полномочиями органов [Мельников, 1981].

П. Елисейкин усматривал в подведомственности прежде всего свойство самих дел, в силу которых они подлежат разрешению определенным образом [Елисейкин, 1974].

Г.Л. Осокина высказывала обоснованную критику, что подведомственность – это компетенция и полномочия, а свойство дел – это всего лишь критерий [Осокина, 1993].

Встречаются и совсем неоднозначные подходы, требующие научного осмысления, так, А.Ф. Козлов предлагал объединить подведомственность и подсудность [Козлов, 1983].

Считаем достаточным для нашего исследования знание того, что этот институт выполняет функции механизма распределения дел между различными юрисдикционными органами [Ярков, 2004].

Подсудность является отраслевым процессуальным институтом, позволяющим установить компетентный суд внутри одной ветви судебной власти [Фурсов, Харламова, 2009].

В этой связи целесообразным является систематизация нормативного регулирования

определения подсудности и подведомственности по делам об административных правонарушениях и выбор правильных дефиниций для совершения конкретных процессуальных действий. При этом, исходным в данном анализе будут интересы судебного правоприменения.

Суды Российской Федерации рассматривают дела об административных правонарушениях и жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях.

Технически первая категория заводится при делопроизводстве под шифром 5 [5-121/2019, 5-127/2019], где 5 это подвид производства, 121 или 127 это порядковый номер дела при поступлении, а последняя цифра – год. Вторая категория под шифром 12 [12-121/2019, 12-127/2019], где 12 это подвид производства, 121 или 127 порядковый номер дела при поступлении, а последняя цифра – год. Это деление на стадии поступления дела в суд является первым этапом классификации материала и осуществляется работниками аппарата без участия судьи. Ошибки в выборе шифра являются устранимыми.

Глава 29 КоАП РФ регулирует порядок рассмотрения дел по первой инстанции юрисдикционными органами и судами и в судебном делопроизводстве имеет шифр 5.

Глава 30 КоАП РФ также регулирует порядок рассмотрения жалоб органами и судами и в судебном делопроизводстве имеет шифр 12.

Эти знания имеют практическое значения в работе с дефинициями подсудности и подведомственности.

Для разграничения этих понятий на практике следует указать, что передача дел, как жалоб, так и дел возможна между судами, а также между судами и органами.

В этой связи, рассматривая вопрос о применении понятия подведомственности дела, следует указать, что оно употребимо в трех случаях.

Первый – это классическая передача дела об административном правонарушении органом или должностным лицом в суд, по составу, который отнесен к компетенции суда.

Всем известно, что суд не относится к органам, составляющим протоколы потому, второй случай – это передача из суда протокола, ранее поступившего из органа, обратно в орган, по тому основанию, что дело не отнесено к компетенции суда.

Третий случай – это передача жалобы из органа в компетентный суд. Такая ситуация вызвана тем, что заявители иногда ассоциируют порядок подачи жалоб с принципом направления через вынесший орган. Адресуя ее не вышестоящему лицу, а в суд, но подавая через орган.

При этом, жалоба, поданная в суд, но адресованная вышестоящему должностному лицу органа вынесшего постановления, вероятно должна передаваться адресату сопроводительным письмом как ошибочно направленная, а не определением, поскольку не требует процессуальных решений.

В указанных трех случаях происходит межюрисдикционное взаимодействие в рамках которого и употребимо понятие подведомственности.

Следует также отметить, что цивилистический процесс подведомственностью разграничивает компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражей, однако эта ситуация неклассическим способом урегулирована пунктом 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и указано, что если рассмотрение дела относится к компетенции судьи арбитражного суда, то судья выносит определение о возвращении материалов дела органу или должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, который вправе обратиться

в арбитражный суд с заявлением о привлечении лица к административной ответственности (часть 2 статьи 202 АПК РФ).

Мы исходим из того обстоятельства, что подсудность разграничивает исключительно компетенцию между судебными инстанциями разного уровня и разной территории.

В этой связи, выделено два основных случая передачи дела по подсудности. Они фактически определены предметом передачи, а именно жалобы или протокола.

В первом случае передача дела по шифру 12, а во втором по шифру 5. Во всяком случае, передача дела только между судебными инстанциями.

Однако на практике передача дела между судебными инстанциями происходит со ссылкой на институт подведомственности.

Так С.В. Щепалов отмечает, что КоАП РФ закрепляет лишь подведомственность дел и жалоб [Щепалов, 2017].

Она по смыслу ст. 22.3, п. 5 ч. 1 ст. 29.4, п. 9 ч. 1 ст. 29.7 разграничивает компетенцию не только в целом между органами административной юрисдикции, но и между судами. Судья передает дело в другой суд по подведомственности, а не по подсудности (п. 5 ч. 1 ст. 29.4, п. 9 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ). Если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, которому обжаловано постановление, ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ предписывает направить жалобу также по подведомственности, в т.ч. в другой суд. В других юридических процессах нормы, разграничивающие компетенцию между судами общей юрисдикции, именуется только подсудностью (См.: ст. ст. 23-32 ГПК РФ, ст. ст. 31-33 УПК РФ, ст. ст. 17.1-26 КАС РФ. КоАП РФ использует термин «подсудность» только в ч. 2 ст. 1.3 при разграничении предметов ведения РФ и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, указывая, что КоАП РФ определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам. Однако фактически здесь речь идет о подведомственности дел судам. То же самое следует из смысла ч. 1 ст. 47 Конституции РФ).

Судебная дискреция, преодолевая этот недостаток КоАП РФ, объединила нормы, разграничивающие компетенцию судов, в институт подсудности. Хотя дела и жалобы по-прежнему передаются формально по подведомственности, как того требует буква закона, но по мотивам соблюдения подсудности (См.: решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 10.08.2016 по делу № 21-369/2016 по жалобе должностного лица на определение судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 07.07.2016 о направлении по подведомственности жалобы на постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ, в отношении Е.; решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 10.08.2016 по делу № 21-370/2016 по жалобе должностного лица на определение судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 07.07.2016 о направлении по подведомственности жалобы на постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ, в отношении Е.). ВС РФ именуется территориальной подсудностью вытекающую из территории компетенцию судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 г. [утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010. Вопрос 12.] и жалоб на вынесенные постановления; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Пункт 30.22).

Возражения по прочтению части 2 статьи 1.3 КоАП РФ как разграничивающей предметы

ведения законодательства и применение судами термина подведомственность при взаимной передаче дел подтолкнуло нас к нормативному анализу содержания КоАП РФ.

Заключение

Выявлено, что понятие подведомственность используется в тексте кодекса шесть раз, а именно по части 2 статьи 4.4, пункта 2 части 2 статьи 29.9, части 4 статьи 30.2, пункта 3 части 1 статьи 30.4, пункта 5 части 1 статьи 30.7, части 3 статьи 30.7 Кодекса РФ по делам об административных правонарушениях.

При этом, в указанных нормах судьи упоминаются наравне с должностными лицами юрисдикционных органов и в них не содержится возможности передачи дела по подведомственности между судьями.

Вместе с тем, положения части 2 статьи 1.3 КоАП РФ, которые содержат понятие подсудность указывают, что в соответствии с законодательством о судебной системе настоящий Кодекс определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам.

Однако иных упоминаний данной дефиниции не имеется.

Возникает вопрос о том, где же кодекс определяет подсудность и в каких нормах.

Представляется, что эта общая норма распространяет свое действие на все случаи упоминания института распределения дел между судами.

Однако судьи передают дела используя понятие подведомственности, что нельзя назвать терминологически корректным.

Это происходит на наш взгляд из-за буквального прочтения норм, использующих этот термин, забывая про положения части 2 статьи 1.3 КоАП РФ.

Взаимосвязанное толкование части 2 статьи 1.3 КоАП РФ с любой нормой использующей термин подведомственности должно приводить к выводу о том, что взаимодействие между судами при передаче дел должно именоваться подсудностью.

На наш взгляд, такой подход исключает неточности правоприменения и приводит в действие межпроцессуальные принципы, а также устраняет правовые недостатки терминологии определений, выносимых судьями при передаче протоколов и жалоб по делам об административных правонарушениях.

Библиография

1. Анишина В.И. и др. Правосудие в современном мире. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.
2. Елисейкин П.Ф. Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1974. С. 5.
3. Козлов А.Ф. Суд первой инстанции как субъект советского гражданского процессуального права. Томск, 1983. С. 56.
4. Мельников А.А. Курс советского гражданского процессуального права. М., 1981. Т. 2. С. 6.
5. Мурашева Л.Ф. О подходах к классификации подведомственности дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 26-28.
6. Осокина Г.Л. Подведомственность и подсудность дел гражданского судопроизводства. Томск, 1993. С. 9-10.
7. Панкова О.В. Административные правонарушения в области дорожного движения: комментарий к главе 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный). М.: Статут, 2016. 606 с.
8. Фурсов Д.А., Харламова И.В. Теория и практика организации правосудия. М., 2009. С. 185.
9. Хабриева Т.Я. и др. Судебная практика в современной правовой системе России. М., 2017. 432 с.
10. Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 20-26.
11. Ярков В.В. Гражданский процесс. М., 2004. С. 69.

Application of the concepts of jurisdiction and jurisdiction in cases of administrative offenses

Gleb A. Sveshnikov

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of civil procedure law,
Russian State University of Justice (Volga branch),
603082, 9, Kremlin, Nizhny Novgorod, Russian Federation;
e-mail: Gleb008sveshnicov@mail.ru

Abstract

The article discusses the problem of normative regulation of the concepts of jurisdiction and jurisdiction of cases of administrative offenses. The author emphasizes the importance of the correct application of the concepts of jurisdiction and jurisdiction, and not their classifications for cases of administrative offenses. The author's view on the content of these definitions sufficient for law enforcement is presented. The presence of shortcomings of judicial law enforcement when using these concepts is revealed and the need for their use by analogy with other processes is justified. The normative analysis of the code of the Russian Federation on administrative offenses and cases of use of concepts jurisdiction and jurisdiction is presented. The conclusion about the need to use the term jurisdiction, not jurisdiction in the transfer of cases of administrative offenses between judges. The opinions about the necessity of application of part 2 of article 1.3 of the Code of the Russian Federation about administrative offences in connection with the rules of the code governing the transfer of cases between judges and jurisdictional authorities. Thus, excluded inaccuracies enforcement, and also removes the legal disadvantages of terminology definitions handed down by the judges if the transfer protocols and complaints about administrative offences.

For citation

Sveshnikov G.A. (2019) *Primenenie ponyatii podvedomstvennosti i podsudnosti po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Application of the concepts of jurisdiction and jurisdiction in cases of administrative offenses]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (2A), pp. 143-150.

Keywords

Transfer of cases on administrative offenses between courts, jurisdiction, jurisdiction, law, courts.

References

1. Anishina V.I. i dr. (2012) *Pravosudie v sovremennom mire* [Justice in the modern world]. Moscow: Norma, Infra-M Publ.
2. Eliseikin P.F. (1974) *Predmet sudebnoi deyatel'nosti v sovetskom grazhdanskom protsesse. Doct. Dis.* [The subject of judicial activity in the Soviet civil procedure. Doct. Dis.]. Leningrad.
3. Fursov D.A., Kharlamova I.V. (2009) *Teoriya i praktika organizatsii pravosudiya* [Theory and practice of organizing justice]. Moscow.
4. Khabrieva T.Ya. et al. (2017) *Sudebnaya praktika v sovremennoi pravovoi sisteme Rossii* [Jurisprudence in the modern legal system of Russia]. Moscow.

5. Kozlov A.F. (1983) *Sud pervoi instantsii kak sub"ekt sovetskogo grazhdanskogo protsessual'nogo prava* [The court of first instance as a subject of Soviet civil procedural law]. Tomsk.
6. Mel'nikov A.A. (1981) *Kurs sovetskogo grazhdanskogo protsessual'nogo prava* [The course of the Soviet civil procedural law]. Moscow. Vol. 2.
7. Murasheva L.F. (2013) O podkhodakh k klassifikatsii podvedomstvennosti del ob administrativnykh pravonarusheniakh [About approaches to the classification of jurisdiction of cases of administrative offenses]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 4, pp. 26-28.
8. Osokina G.L. (1993) *Podvedomstvennost' i podsudnost' del grazhdanskogo sudoproizvodstva* [Jurisdiction and jurisdiction of cases of civil proceedings]. Tomsk.
9. Pankova O.V. (2016) *Administrativnye pravonarusheniya v oblasti dorozhnogo dvizheniya: kommentarii k glave 12 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh (postateinyi)* [Administrative offenses in the field of road traffic: a commentary to Chapter 12 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation (article by article)]. Moscow: Statut Publ.
10. Shchepalov S.V. (2017) O diskretnionnykh formakh protsessual'nykh deistvii sudei pri rassmotrenii del ob administrativnykh pravonarusheniakh [On discretionary forms of procedural actions of judges in the consideration of cases of administrative offenses]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 1, pp. 20-26.
11. Yarkov V.V. (2004) *Grazhdanskii protsess* [Civil procedure]. Moscow.