

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 347.98

ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

И. В. Панова

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

И. А. Ивлиева

Астраханский государственный технический университет

Поступила в редакцию 10 января 2019 г.

Аннотация: рассматривается вопрос о значении подведомственности в деятельности судов арбитражной системы при разрешении дел, касающихся привлечения к административной ответственности. Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что от правильного определения подведомственности рассматриваемого дела органами административной юрисдикции зависит дальнейшее его процессуальное движение. Целью работы является выявление основных проблем, связанных с подведомственностью арбитражных судов в сфере производства по административным делам, через призму судебных решений и постановлений. Проанализирована судебная практика, а также изучено мнение авторитетных научных деятелей в данной сфере. Сделаны основные выводы и предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы подведомственности судов арбитражной системы по рассмотрению дел об административной ответственности.

Ключевые слова: административное судопроизводство, арбитражные суды, административное дело, административная ответственность, подведомственность, судебная практика, судья.

Abstract: analyzing the materials of judicial practice, the author considers the importance of jurisdiction in the activities of the courts of the arbitration system in resolving cases related to administrative prosecution. The relevance of the topic is that the correct definition of jurisdiction of the case by the bodies of administrative jurisdiction depends on its further procedural movement. The aim of the work is to identify the main problems related to the jurisdiction of arbitration courts in the field of administrative proceedings, through the prism of judicial decisions and rulings. In order to achieve this goal, judicial practice was analyzed, as well as the opinion of authoritative scientists in this field was studied. At the end of the study, the main conclusions and offers on perfection of normative-legal acts regulating the jurisdiction of courts of the arbitration system to review cases of administrative responsibility.

Key words: administrative proceedings, arbitration courts, administrative case, administrative liability, jurisdiction, judicial practice, the judge.

Подведомственность представляет собой необходимую (неотъемлемую) часть компетенции, посредством которой связываются две стороны правоотношений: та, которая решает, и та, которая является зависимой. Она призвана определить те объекты, на которые распространяется власть субъектов, которые наделены властными полномочиями. Подведомственность обладает рядом признаков, характеризующих правонарушение, а в определенных случаях и лицо, его совершившее, исходя из которых рассмотрение и разрешение возникшего в связи с этим спора должно быть осуществлено определенным судом.

Вопрос разграничения подведомственности дел между различными ветвями судебной власти является одним из ключевых процессуальных вопросов. От того, насколько четко указанный вопрос урегулирован в нормативно-правовых актах, во многом зависит эффективность деятельности арбитражной судебной системы в целом и, следовательно, доступность и своевременность правосудия.

В историческом смысле под термином «подведомственность», понималось «подвести дело под ведомство»¹. Между тем среди практиков, которые занимаются практической деятельностью, утвердилось мнение, что термин «подведомственность» и «компетенция» тождественны.

Что касается научных исследований данного понятия, то единственно правильного определения понятию подведомственности не существует. Общепризнанного определения исследуемой правовой категории не имеется. Определения же подведомственности можно подразделить по следующим пяти группам.

Во-первых, под подведомственностью можно понимать предметную компетенцию правоприменительного органа по рассмотрению и разрешению споров о праве и других правовых вопросов². Данное мнение разделяют А. Ф. Козлов и К. И. Комиссаров³. И. Г. Побирченко отмечает, что под подведомственностью необходимо понимать юрисдикцию государственного органа и органа общественности по рассмотрению и разрешению конфликтов⁴. В юридической литературе были представлены и следующие мнения авторов относительно термина «подведомственность»:

– под подведомственностью можно понимать круг дел (споров о праве и иных правовых вопросов), разрешение которых законодательно определено к компетенции определенных юрисдикционных органов⁵;

¹ См.: *Викунт М. А., Зайцев И. М.* Гражданский процесс России : учебник. М., 1999. С. 126.

² См.: *Козлов А. Ф.* Суд первой инстанции как субъект советского гражданского процессуального права. Томск, 1983. С. 55.

³ См.: *Комиссаров К. И.* Полномочия суда второй инстанции в гражданском процессе. М., 1961. С. 66.

⁴ См.: *Побирченко И. Г.* Подведомственность хозяйственных споров. Киев, 1969. С. 9.

⁵ См.: *Клейнман А. Ф.* Советский гражданский процесс. М., 1954. С. 137 ; *Дружков П. С.* Судебная подведомственность споров о праве и иных правовых вопросов, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства : дис. ...

– под подведомственностью понимается нуждаемость в государственном властном разрешении споров о праве и других материальных правовых требований к ведению различных юрисдикционных органов⁶;

– под подведомственностью понимаются свойства дел, в силу которых их рассмотрение и разрешение относится законами к ведению определенного юрисдикционного органа⁷.

Однако думается, что наиболее близко и содержательно к определению термина «подведомственность» подходит И. Л. Бурова, которая относит подведомственность к механизму разграничения предметной компетенции различных систем юрисдикционных органов, при этом определение относимости дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, к компетенции системы арбитражных судов РФ осуществляется посредством института подведомственности дел арбитражным судам⁸.

Основная сложность в определении подведомственности дела на практике заключается в необходимости разграничения подведомственности арбитражных судов и гражданской процессуальной подведомственности судов общей юрисдикции⁹.

Критерий подведомственности дела арбитражному суду: возникший спор (правовой вопрос) носит экономический, в том числе предпринимательский, характер. Иными словами, спорное материальное правоотношение возникло в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. В качестве основного (в частности, при разграничении подведомственности между общими и арбитражными судами) этот критерий рассматривается и в судебной практике¹⁰.

канд. юрид. наук. Свердловск, 1966. С. 13 ; *Фалькович М. С.* Предъявление иска в государственный арбитраж. М., 1971. С. 17.

⁶ См.: *Осинов Ю. К.* Подведомственность юридических дел : дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1974. С. 43 ; *Гражданский процесс : учебник / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота.* М., 1998. С. 117 ; *Чудиновских К. А.* Подведомственность в системе гражданского и арбитражного процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 11.

⁷ См.: *Иванов О. В.* Подведомственность гражданских дел суду и некоторые вопросы теории гражданского процесса // *Роль права в решении задач экономического развития в условиях развития социализма.* Иркутск, 1972. Вып. 4. С. 75 ; *Елисейкин П. Ф.* Защита субъективных прав и интересов и компетенция суда в советском гражданском процессе // *Ученые записки Дальневосточного университета.* Вопросы государства и права. Владивосток, 1969. С. 74.

⁸ См.: *Бурова И. Л.* Подведомственность дел арбитражным судам. Владивосток, 2008. С. 108.

⁹ См.: *Панова И. В.* Административная юстиция. М., 2018. С. 80.

¹⁰ Между тем, по мнению, например, В. В. Яркова, данный критерий использовался и в АПК РФ 1995 г. АПК 2002 г. не дает понятие экономического или предпринимательского спора, равно как и экономической деятельности, так как это дается во многих федеральных законах последних лет (например, в НК РФ), где в первых статьях прямо приводится перечень понятий, используемых в целях того или иного федерального закона. Отсутствие таких понятий затрудняет определение подведомственности, поскольку любая деятельность субъектов граждан-

Казалось бы, в законе изложено всё четко и понятно.

К подведомственности арбитражного суда относятся дела об административных правонарушениях, процесс рассмотрения по которым регламентируется главой 25 АПК РФ¹¹. Дела, касающиеся административных правонарушений, разделены на две группы: дела о привлечении к административной ответственности и дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности виновных лиц. При этом дела об административных правонарушениях закреплены законом за подведомственностью арбитражных судов в том случае, если на основании федерального закона их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

Согласно разъяснению п. 9 постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2¹², подведомственность арбитражному суду дела о привлечении к административной ответственности определена абзацем третьим ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ¹³. Пленум ВАС РФ призвал судей арбитражных судов обратить особое внимание на то обстоятельство, что в силу указанной нормы дела по составам правонарушений, которые предусмотрены перечисленными в ней статьями КоАП РФ, подведомственны арбитражным судам только в тех случаях, когда соответствующие правонарушения совершены юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. При этом необходимо отметить, что дела, указанные в абзаце 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, подведомственны арбитражным судам и в том случае, когда на основании ст. 28.7 КоАП РФ по ним производится административное расследование.

Вопросы о проведении административных расследований решаются при возбуждении дел должностными лицами, которые уполномочены в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях, а также прокурорами (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ). Состав должностных лиц, которые уполномочены проводить административное расследование, в силу ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ исчерпывающий. При этом необходимо учитывать, что административные расследования допускаются только при выявлении административного правонарушения в отраслях законодательства, которые перечислены в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ.

ского оборота имеет экономическую основу (см.: Арбитражный процесс : учебник / под ред. В. В. Яркова. М., 2003. С. 79).

¹¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012 ; Рос. газета (спец. вып.). 2017. № 297.

¹² О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 (в ред. от 10.11.2011) // Вестник ВАС РФ. 2003. № 3 ; 2012. № 1.

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; Рос. газета. 2018. № 1.

Материалы практики Арбитражного суда Астраханской области наглядно показывают, что применение правил подведомственности дел об административных правонарушениях вызывают затруднения в деятельности органов административной юрисдикции.

В основном затруднения возникают из-за неправильного определения подведомственности дел по объективному составу административного правонарушения или статуса субъекта, привлекаемого к административной ответственности. В связи с этим проанализируем конкретные судебные дела.

Решением Арбитражного суда Астраханской области было прекращено производство дела об административном правонарушении в отношении Л. И. Зюбановой. Основанием прекращения производства по делу послужило нарушение требований закона о подведомственности. Суть дела в следующем.

Как следует из заявления по делу и других материалов дела, должностным лицом ОИАЗ УМВД России по городу Астрахань установлен факт реализации спиртосодержащей продукции крепостью 95 % – лосьона «Стоп-Септ» в помещении магазина «Продукты», в котором осуществляет деятельность предприниматель Л. И. Зюбанова, с нарушением запрета на такую розничную торговлю спиртосодержащей непищевой продукцией, установленного постановлением Главного государственного санитарного врача от 12 октября 2017 г. № 130 «О приостановлении розничной торговли спиртосодержащей непищевой продукцией, спиртосодержащими пищевыми добавками и ароматизаторами»¹⁴. Указанные обстоятельства зафиксированы в протоколе осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов.

Выявленные в ходе осмотра нарушения послужили поводом для возбуждения в отношении предпринимателя Зюбановой Людмилы Ивановны дела об административном правонарушении, о чем уполномоченным должностным лицом органа внутренних дел составлен соответствующий протокол об административном правонарушении. В связи с данными обстоятельствами административный орган обратился в Арбитражный суд Астраханской области с заявлением о привлечении индивидуального предпринимателя Зюбановой Людмилы Ивановны к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ.

Суд исследовал вопрос о подведомственности спора арбитражному суду и пришел к выводу о том, что дело, возбужденное по указанному заявлению, не подлежит рассмотрению в арбитражном суде, а производство по настоящему делу подлежит прекращению, исходя из следующего.

На основании ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ в случае незаконной розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальными предпринимателями), либо сельскохозяйственными товаропроизводителями (индивидуальными предпринимателями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами), признаваемыми таковыми в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹⁵ (за исключением розничной продажи товаров, относящихся к пив-

¹⁴ Рос. газета. 2017. № 240.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 8.

ным напиткам, сидра, пуаре, медовухе), осуществляемой индивидуальными предпринимателями, либо при розничной продаже произведенного сельскохозяйственными товаропроизводителями вина, игристого вина (шампанского), если данные действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет привлечение к административной ответственности в виде наложения административного штрафа в размере от 100 до 200 тысяч рублей с конфискацией алкогольного и спиртосодержащего товара. К объективной стороне административного правонарушения, содержащегося в ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ, относится незаконная розничная продажа алкогольного и спиртосодержащего пищевого товара. С учетом вышеуказанного для определения наличия в действии лица объективной стороны (события) вмененного правонарушения административные органы должны доказать факты реализации именно пищевого алкогольного и спиртосодержащего товара, представив соответствующее доказательство.

На основании п. 5 ст. 2 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»¹⁶ спиртосодержащий непищевой товар – непищевой товар (в том числе денатурированный спиртосодержащий товар, спиртосодержащий парфюмерно-косметический товар, любые растворы, эмульсия, суспензия), которые произведены с использованием этилового спирта, иной спиртосодержащей составляющей или спиртосодержащего отхода производства этилового спирта, с концентрацией по содержанию этилового спирта более 0,5 процента объема продукции. Как следует из материалов дела, административным органом Зюбановой Л. И. вменяется в вину факт реализации спиртосодержащей непищевой продукции – лосьона «Стоп-Септ» в помещении магазина «Продукты».

Соответственно, административный орган неверно квалифицировал вменяемое Зюбановой Л. И. правонарушение. Указанное выше правонарушение подлежит квалификации по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ – нарушение особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ.

Руководствуясь п. 3 ст. 29 АПК РФ арбитражный суд рассматривает в порядке административного судопроизводства экономические споры и иные дела, которые возникают из административных правоотношений и иных публичных правоотношений и связаны с осуществлением организацией и гражданином предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе об административных правонарушениях, в случае, если федеральными законами их рассмотрение относится к компетенции арбитражных судов. Частью 3 ст. 23.1 КоАП РФ подведомственность арбитражного суда распространяется на дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены ст. 6.33, 7.24, ч. 2 и 3 ст. 9.4, ст. 9.5, 9.5.1, 13.33, 14.1, 14.10, 14.11, 14.14, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ст. 14.17, ч. 2 ст. 14.17.1, ст. 14.18, 14.23, 14.27, 14.36, 14.37, ч. 2 ст. 14.38, ст. 14.43–14.50, ч. 1 ст. 15.10, ч. 2 и 2.1 ст. 17.14, ч. 6 и 15 ст. 19.5, ст. 19.33 КоАП РФ, совершенных юридическим лицом, а также индивидуальным предпринимателем. Кроме того, судьями арбитражных судов рассматриваются дела об административных пра-

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 17.

вонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 14.9, ст. 14.9.1, 14.12, ч. 1–4.1, 5.1–8 ст. 14.13, ст. 14.31, 14.31.2, 14.32, 14.33, ч. 2 и 3 ст. 14.57, 14.61 КоАП РФ. Данный перечень – исчерпывающий. Таким образом, законодательно вопрос о привлечении к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ не отнесен к компетенции арбитражных судов¹⁷.

Однако не только неправильная квалификация административного правонарушения согласно КоАП РФ является основанием для нарушения принципа подведомственности, но частым со стороны лиц, привлеченных к административной ответственности, являются случаи нарушения подведомственности при обжаловании действий органов административной юрисдикции. Красноречивым примером тому будет пример конкретного судебного дела.

Постановлением Отдела государственной инспекции безопасности дорожного движения ОМВД России по Володарскому району от 26 октября 2017 г. индивидуальный предприниматель Иришев Тахир Кабдулович привлечен к административной ответственности по ч. 3 ст. 12.31.1 КоАП РФ и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 30 тыс. рублей. На основании ч. 3 ст. 12.31.1 КоАП РФ при осуществлении перевозки пассажиров и багажа, груза городским наземным электрическим транспортом, автомобильным транспортом с нарушением требования о проведении предрейсового контроля, касающегося технического состояния транспортного средства, виновное лицо будет привлечено к административной ответственности в виде наложения административного штрафа в размере 30 тыс. рублей.

Не согласившись с административным наказанием, Иришев Т. Р. обратился в Арбитражный суд Астраханской области с целью обжалования действий ОГИБДД. Исследовав материалы дела, суд пришел к выводу о нарушении со стороны Иришева Т. Р. правила подведомственности спора и указал следующее.

Часть 3 ст. 30.1 КоАП РФ указывает на то, что постановления по делам об административных правонарушениях, связанных с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическими лицами или лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуются в арбитражных судах в соответствии с арбитражно-процессуальными требованиями законодательства. На основании п. 1 ст. 27 АПК РФ арбитражным судам подведомственны дела, касающиеся экономических споров и других дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельностью.

Согласно ч. 2 ст. 207 АПК РФ производство по делу об оспаривании решения административного органа возбуждается на основании заявления юридического лица и индивидуального предпринимателя, привлеченного к административной ответственности в связи с занятием предпринимательской и иной экономической деятельностью, об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности. Исходя из вышеприведенной правовой нормы, арбитражным судам подведомственна жалоба на то постановление по делу об административном правонарушении, которое допущено юридическим

¹⁷ Определение Арбитражного суда Астраханской области от 7 февраля 2018 г. по делу А06-9792/2017// Архив Арбитражного суда Астраханской области.

лицом и предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской и иной экономической деятельности.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в определении от 11 июля 2006 г. № 262-О¹⁸, ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ не определяет возможность по рассмотрению арбитражными судами дел, касающихся оспаривания решений административных органов о привлечении юридических лиц или лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к административной ответственности, если совершенные этими лицами административные правонарушения не связаны с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности. На основании п. 33 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁹ жалоба юридического лица на постановление о привлечении к административной ответственности, учитывая положения, закрепленные в ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ и п. 3 ч. 1 ст. 29 АПК РФ, подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции, если юридические лица или индивидуальные предприниматели привлечены к административной ответственности не в связи с производством данными лицами предпринимательской и иной экономической деятельности. Например, когда объективную сторону совершенных ими административных правонарушений составляют действия (бездействие), направленные на нарушение или невыполнение правовых норм действующих нормативно-правовых актов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды и природопользования, касающихся обеспечения безопасности дорожного движения, пожарных требований, законодательства об охране труда.

Учитывая вышеизложенное, а также то, что индивидуальный предприниматель Иришев Тахир Кабдулович был привлечен к административной ответственности за нарушение требований обеспечения безопасности перевозки пассажиров автомобильным транспортом, а именно: осуществлял перевозку пассажиров автомобильным транспортом, не выполнив обязанности пройти предрейсовый медицинский осмотр, чем нарушил ст. 20 Федерального закона № 196 от 10 декабря 1995 г.²⁰, можно сделать вывод о том, что в рассматриваемом случае объективная сторона вмененного правонарушения выражается в действиях (бездействии), направленных на невыполнение норм действующего законодательства в сфере безопасности дорожного движения. Следовательно, характер спора не свидетельствует о его экономической основе. Предприниматель привлечен к административной ответственности не как субъект предпринимательской деятельности и не в связи с осуществлением предпринимательской деятельности²¹.

¹⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Арбитражного суда Томской области о проверке конституционности части 3 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 262-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 6.

¹⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6 ; 2014. № 2.

²⁰ О безопасности дорожного движения : федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 26.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873 ; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4753.

²¹ Определение Арбитражного суда Астраханской области от 27 декабря 2017 г. по делу А06-8779/2017 // Архив Арбитражного суда Астраханской области.

В судебной практике Арбитражного суда Астраханской области встречаются дела о привлечении к административной ответственности должностных лиц коммерческих организаций. Органы административной юстиции при подаче заявления в арбитражный суд по данной категории дел часто не учитывают тот факт, что привлекают к ответственности именно должностное лицо организации, а не организацию в целом. Между тем при подаче заявления о привлечении к административной ответственности должностного лица организации, органам административной юрисдикции необходимо учитывать следующее.

Как отмечает А. Б. Панов²², существенной особенностью должностного лица является то, что оно несет административную ответственность не только за собственные действия (бездействие), которые связаны с неисполнением либо ненадлежащим исполнением им своих должностных обязанностей, но и за поведение своих подчиненных, нарушающих установленные нормативные правила.

Под должностным лицом согласно КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функцию представителя власти, т. е. наделенное в установленном нормативными актами порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, которые не находятся от него в служебной зависимости, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административное правонарушение в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководитель, а также лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностное лицо, если нормативно-правовым актом не установлено иное.

Как должностное лицо несет ответственность и индивидуальный предприниматель, а также руководитель и служащий юридического лица (организации) независимо от формы собственности, совершившие административное правонарушение, в связи с выполнением управленческой функции.

Так, Арбитражным судом Астраханской области было отказано в принятии к рассмотрению дела о привлечении к административной ответственности генерального директора коммерческой организации на основании следующих фактов.

Из содержания заявления по делу следует, что протокол об административном правонарушении составлен в отношении генерального директора ООО ПКР «РОСТ-А» Славина Евгения Леонидовича по ст. 14.37 КоАП РФ (установка и (или) эксплуатация рекламной конструкции без предусмотренного законода-

²² См.: Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц. М., 2014. С. 18–19.

тельством разрешения на ее установку и эксплуатацию, а равно установка и (или) эксплуатация рекламной конструкции с нарушением требований технического регламента, за исключением предусмотренных случаев).

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 127.1 АПК РФ судья отказывает в принятии заявления, если заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в арбитражном суде. Поскольку арбитражному суду не подведомственны споры, возникающие из трудовых правоотношений, суд применительно к п. 1 ч. 1 ст. 127.1 АПК РФ отказал в принятии заявления к рассмотрению²³.

Итак, рассмотренная судебная практика позволяет сделать вывод, что наиболее типичными ошибками со стороны участников административного процесса о вопросе подведомственности дела арбитражному суду являются следующие:

1. Неправильная квалификация должностным лицом, вынесшим протокол об административном правонарушении, состава правонарушения. Логичным последствием данного обстоятельства является переквалификация судьей правонарушения с одной статьи КоАП РФ на другую, что может повлечь изменение подведомственности дела.

2. Правильная квалификация должностным лицом, вынесшим протокол об административном правонарушении, состава правонарушения. Однако при определении подведомственности допущена ошибка и дело направлено на рассмотрение в суд, к подведомственности которого рассмотрение данной категории дел не относится.

Закономерным последствием вышеуказанных нарушений будет применение судьей ст. 129 АПК РФ, согласно которой он обязан вынести определение о возвращении заявления о привлечении к административной ответственности лицу, которое вынесло соответствующий протокол за совершение правонарушения, рассмотрение которого не отнесено ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ к подведомственности арбитражного суда. В случае, когда судья только на стадии рассмотрения выяснит, что дело неподведомственно рассмотрению в арбитражном суде, он выносит определение о прекращении производства по делу и возвращении протокола об административном правонарушении и прилагаемых к нему документов заявителю²⁴.

Однако на практике могут возникнуть и совсем абсурдные ситуации, связанные с определением подведомственности.

²³ Определение Арбитражного суда Астраханской области от 13 февраля 2018 г. по делу А06-1048/2018 // Архив Арбитражного суда Астраханской области.

²⁴ В соответствии с п. 3 ч. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 19.12.2013 № 40, если при подготовке дела к рассмотрению судьей будет установлено, что рассмотрение данного дела не относится к его компетенции, он должен вынести определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов на рассмотрение по подведомственности на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 2).

В связи с этим интересную судебную практику приводит О. А. Самойленко²⁵.

Одним из примеров, касающихся перенаправления дел из судов общей юрисдикции в суды арбитражной системы и обратно, в связи с отсутствием в АПК РФ норм, которые позволили бы принять их к производству, является судебное дело, отраженное в определении Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 336-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московского областного суда о проверке конституционности части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁶. Текст указанного определения освещает проблему неоднократной пересылки дела из суда одной ветви судебной системы в другую и обратно до тех пор, пока, согласно требованию административного законодательства, не закончится срок привлечения правонарушителя к административной ответственности. В определении отмечается, что дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ст. 6.14 КоАП РФ «Производство либо оборот этилового спирта, алкогольной или спиртосодержащей продукции, не соответствующих требованиям государственных стандартов, санитарным правилам и гигиеническим нормативам», сначала было в производстве у судьи Московского областного суда. Указанное дело возбудили в отношении Ю. А. Скотникова, который на тот момент был индивидуальным предпринимателем, определением от 11 апреля 2006 г. № 412, принятым территориальным отделом управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) по Московской области в городе Рошаль, Воскресенском, Егорьевском, Шатурском районах Московской области, которым, после проведения административного расследования 24 апреля 2006 г. был составлен соответствующий протокол об административном правонарушении, направленный вместе с материалами дела в Шатурский городской суд Московской области. Судьей этого суда на основании положений ст. 23.1 КоАП РФ был сделан вывод, что дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.14 КоАП РФ в отношении индивидуального предпринимателя, рассматривается судьей арбитражного суда, и на основании ст. 23.1 и 29.4 КоАП РФ направил административный протокол и остальной материал по делу согласно подведомственности в Арбитражный суд Московской области (определение от 10 мая 2006 г.), которым 5 июня 2006 г. протокол с материалами был возвращен в Шатурский городской суд Московской области на том основании, что ни в ГПК РФ²⁷, ни в АПК РФ не предусмотрено право суда общей юрисдикции направлять материал об административных правонарушениях по подведомственности в арбитражный суд. Посредством письменного обращения судьи Шатурского городского суда Москов-

²⁵ См.: Самойленко О. А. Коллизии процессуальных норм, регулирующих подведомственность судам дел об административных правонарушениях // Молодой ученый. 2013. № 5. С. 547–549. URL: <https://moluch.ru/archive/52/6868/> (дата обращения: 22.02.2018).

²⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

ской области от 26 июня 2006 г. материал с протоколом был повторно направлен в Арбитражный суд Московской области согласно подведомственности, однако письмом заместителя председателя Арбитражного суда Московской области от 11 июля 2006 г. материал дела был снова возвращен в Шатурский городской суд Московской области.

Постановлением судьи Шатурского городского суда Московской области от 25 июля 2006 г. производство по делу на основании ст. 29.4, 24.5 и 4.5 КоАП РФ было прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности²⁸.

Между тем до сих пор ст. 29 АПК РФ не дает ответа на вопрос, как должен действовать судья, если дело на рассмотрение поступило к нему из суда общей юрисдикции? Будет ли данное дело считаться поданным в арбитражный суд согласно требованиям норм АПК РФ?

Напомним, что в соответствии со ст. 202 и 203 АПК РФ дело о привлечении юридического лица и индивидуального предпринимателя к административной ответственности, в связи с предпринимательской и иной экономической деятельностью, осуществляемой ими, отнесенное федеральными законами к подведомственности арбитражного суда, рассматривается согласно общим правилам искового производства (ст. 125 АПК РФ), с отличиями, которые установлены АПК РФ или федеральным законом об административных правонарушениях.

Производство по делу о привлечении лица к административной ответственности должно быть возбуждено на основании заявления органа и должностного лица, уполномоченного в соответствии с федеральными законами составить протокол об административном правонарушении и обратившегося с требованием о привлечении к административной ответственности лица, осуществляющего предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Заявления о привлечении к административной ответственности подаются в арбитражные суды по месту нахождения или месту жительства лиц, в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях. В случае, если лица, в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях, привлекаются за административные правонарушения, совершенные вне мест их нахождения или мест их жительства, указанные заявления могут быть поданы в арбитражные суды по месту совершения административных правонарушений.

Следовательно, судья арбитражного суда, установив, что дело должно быть рассмотрено судом общей юрисдикции, не вправе передать его согласно подведомственности, так как в АПК РФ, а также в КоАП РФ от-

²⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московского областного суда о проверке конституционности части 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 336-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сутствует норма, позволяющая ему осуществить данное процессуальное действие.

В АПК РФ не предусмотрена обязанность арбитражных судов, в случае вынесения определений, касающихся прекращения производств по делам об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, направлять заявления на рассмотрение по подведомственности (определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2014 г. № 261-О)²⁹.

Между тем КоАП РФ содержит ст. 30.2, в которой указывается, что жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях подаются судьям, в органы, должностным лицам, которыми вынесены постановления по делам и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалоб направить их со всем материалом по делу в соответствующие суды, вышестоящие органы, вышестоящим должностным лицам.

Исходя из вышеуказанной нормы можно сделать вывод, что если, например, в отношении лица арбитражным судом было вынесено решение о привлечении к административной ответственности, с нарушением принципа подведомственности разрешения административных дел, то ему необходимо подать жалобу на постановление о привлечении к ответственности в арбитражный суд, а уже арбитражный суд должен в течение трех суток направить его для рассмотрения в соответствующий суд, по существу в суд общей юрисдикции. Однако судебная практика находится на противоположной позиции.

Процессуальная процедура по передаче дел в суды общей юрисдикции по подведомственности нормами АПК РФ не предусмотрена. В связи с этим ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ в данном обстоятельстве неприменима (постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 июня 2015 г. по делу № А41-81801/14)³⁰.

Учитывая вышесказанное, в случаях прекращения арбитражными судами производств об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, по причине неподведомственности дел арбитражным судам, перенаправлять на основании ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ жалобы на рассмотрение по подведомственности в суды общей юрисдикции арбитражные суды не обязаны, так как возможность передачи из арбитражных судов в суды общей юрисдикции по подведомственности дел, касающихся оспаривания решений административных органов о привлечении к административной ответственности в АПК РФ не предусмотрено (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от

²⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мешалкина Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2014 г. № 261-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24 февраля 2015 г. по делу № А79-6887/2014³¹, постановление ФАС Поволжского округа от 3 июля 2014 г. по делу № А65-41/2014³², постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 февраля 2015 г. по делу № А52-3390/2014³³).

В связи с этим представляется интересным тот факт, что суд общей юрисдикции имеет нормативно закрепленную возможность по самостоятельной передаче дела по подведомственности его рассмотрения в арбитражный суд. Так в п. 5 ст. 29.4 КАС РФ³⁴ указывается, что при подготовке дел об административных правонарушениях к рассмотрению подлежат вопросы, касающиеся передачи протоколов об административных правонарушениях и другого материала на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дел не относится к компетенции судей, органов, должностных лиц, к которым протоколы об административных правонарушениях и другой материал дел поступили на рассмотрение, либо вынесены определения об отводе судей, состава коллегиального органа, должностных лиц.

Если сравнить вышеприведенную ст. 30.2 КоАП РФ и п. 5 ст. 29.4 КАС РФ, то не трудно заметить их сходство. Однако, руководствуясь проанализированной судебной практикой³⁵, можно говорить о невозможности

³¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³² Там же.

³³ Там же.

³⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

³⁵ К административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. По смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ. Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда. Не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Кодексом, экономические споры и другие дела, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов (§ 1 главы 4 АПК РФ ; О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление

передачи дела на рассмотрение согласно подведомственности не только от арбитражного суда в суд общей юрисдикции, но и наоборот. Думается, что данное обстоятельство блокирует принцип доступности правосудия.

Исследователи проблемы доступности правосудия, отмечая ее комплексный характер, выделяют организационный, судоустройственный, судопроизводственный и некоторые другие аспекты³⁶.

Ввиду всех изложенных выше соображений, на наш взгляд, решение проблемы подведомственности следует искать не посредством объединения судов или процессуальных кодексов³⁷, а путем оптимизации и унификации процессуальной формы. В одной из своих работ Г. А. Жилин об этом написал: «Доступное правосудие по своей сущности предполагает необходимость наличия таких нормативных моделей судопроизводства и соответствующей им судебной практики, которые смогли бы обеспечить действительную возможность для всех заинтересованных лиц воспользоваться механизмами судебной защиты нарушенного или неправомерно оспариваемого права. Традиционно подобная возможность связана, прежде всего, с таким устройством судопроизводства, которые предусматривают свободный доступ к судам»³⁸.

Обобщив проанализированные материалы судебной практики, а также основные проблемные вопросы, связанные с подведомственностью дел об административной ответственности арбитражным судам, необходимо сделать следующие выводы и предложения.

1. Наиболее типичными ошибками в сфере нарушения правила подведомственности со стороны органов административной юрисдикции, осуществляющих привлечение к административной ответственности лиц, нарушивших требования нормативно-правовых актов, является неправильная квалификация должностным лицом, вынесшим протокол об административном правонарушении, состава правонарушения, а также подача заявления о привлечении лица к административной ответственности в суд, компетенция которого не позволяет рассматривать дела данной категории.

2. Последствием нарушения правила подведомственности со стороны должностных лиц, привлекающих лицо к административной ответственности, является прекращение производства по делу и возвращение материала заявителю. При таких обстоятельствах должностные лица вынуждены перенаправлять дело на рассмотрение в суд общей юрисдикции, на

Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11).

³⁶ См.: Пономаренко В. А. О процессуальных последствиях нарушений компетенции судов общей и арбитражной юрисдикции // Закон. 2013. № 3. С. 108–109.

³⁷ См.: Попова Ю. А. Интеграция судопроизводственных отраслей современного права России (цивилистический аспект) // Гражданское судопроизводство в изменяющейся России : сб. статей / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов, 2007. С. 20–22.

³⁸ Жилин Г. А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный). 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 139.

что тратится не только время, но и государственные средства. А в случаях с обжалованием решений арбитражных судов, нарушающих принцип подведомственности рассмотрения дела, сроки его перенаправления и рассмотрения значительно увеличиваются. Между тем течение срока привлечения правонарушителя к административной ответственности не приостанавливается.

В связи с вышеизложенным можно сделать следующие предложения:

1. Дополнить АПК РФ нормой, которая позволила бы судье, в случае нарушения заявителем правила подведомственности, передать его на рассмотрение в суд общей юрисдикции по собственной инициативе.

2. Одновременно с этим, в целях недопущения спорных ситуаций между судебными органами, внести соответствующие изменения и в КАС РФ³⁹.

3. В целях исключения спорных вопросов, связанных с понятием «подведомственность», необходимо заменить его во всех нормативно-правовых актах, регулирующих судебное производство, на понятие «подсудность».

³⁹ Между тем в связи с последней инициативой Верховного Суда РФ все вопросы, связанные с термином «подведомственность», могут вообще потерять свою актуальность. Дело в том, что Верховный суд РФ внес уточнения в Гражданский кодекс РФ и другие законы поправки, касающиеся защиты нарушенных или оспоренных гражданских прав. Судьи хотят полностью исключить понятие «подведомственность», а вместо него внести понятие «подсудность». (Петербургский правовой канал. [Официальный сайт]. URL: <http://ppt.ru/news/140607> (дата обращения: 02.06.2018)).

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Панова И. В., доктор юридических наук, профессор департамента дисциплин публичного права

E-mail: ipanova@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Panova I. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Public Law Disciplines Department

E-mail: ipanova@hse.ru

Астраханский государственный технический университет

Ивлиева И. А., старший преподаватель, аспирант

E-mail: i_ivlieva@mail.ru

Astrakhan State Technical University

Ivlieva I. A., Senior Lecturer, Post-graduate Student

E-mail: i_ivlieva@mail.ru