
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ

КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

А. В. Петерс, старший преподаватель кафедры
гражданского права Омского юридического
института

Критерии подведомственности являются теми объективными признаками, которые побуждают законодателя одни юридические дела относить к судебной, другие – к административной подведомственности. Таким образом, критерии подведомственности дел об административных правонарушениях – это отраженные в нормах права признаки дел об административных правонарушениях, позволяющие определить, каким органам подведомственно их разрешение.

В процессуальной литературе традиционно выделяют два критерия определения подведомственности и разграничения дел между различными юрисдикционными органами.

Первый ориентирован на род дел, характер правоотношений. Этот критерий используют, в основном, для разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Так, судам общей юрисдикции подведомственны большинство дел об административных правонарушениях, посягающих на права граждан; здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность; дела об административных правонарушениях в области связи и информации; посягающих на институты государственной власти; против порядка управления; посягающих на общественный порядок и общественную

безопасность, дела об административных правонарушениях в области охраны собственности и др.

Суды общей юрисдикции рассматривают дела в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судьбе.

Арбитражному суду подведомственны дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, и дела об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражных судов (п. 3 ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)). Таким федеральным законом, который относит к компетенции арбитражных судов некоторые дела об административных правонарушениях, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Согласно ст. 23.1 КоАП РФ арбитражные суды правомочны рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать виновных лиц в указанных случаях к административной ответственности, а в соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ в арбитражный суд могут обжаловаться постановления по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями.

Все административные правонарушения, отнесенные на рассмотрение арбитражного суда, могут быть объединены в три группы:

1. в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 6.14, чч. 1-2 ст. 14.16, чч. 1-3 и 4 ст. 14.17, ст. 14.18 КоАП РФ);

2. в сфере банкротства и кредитования (ст.ст. 14.11-14.14, 14.21-14.23 КоАП РФ);

3. иные, связанные с предпринимательской и иной экономической деятельностью (ст.ст. 7.24, 14.1, 14.10, 15.10, чч. 1-2 ст. 19.19 КоАП РФ)¹.

Все юрисдикционные органы, перечисленные в гл. 23 КоАП РФ, могут рассматривать дела об административных правонарушениях, которые отнесены к их подведомственности определенной статьей. Критерием административной подведомственности дел в этом случае избирается характер правоотношения, из которого возникают все эти дела.

Вторым критерием определения подведомственности является субъектный состав участников правоотношений. Суды общей юрисдикции рассматривают дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления (ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (индивидуальные предприниматели), а в случаях, предусмотренных АПК РФ и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя (организации и граждане) (ч. 2 ст. 27 АПК РФ).

Для дел о привлечении к административной ответственности – это определенный субъектный состав. С одной стороны, это органы и должностные лица, которые уполномочены составлять протоколы об административных делах, а также вправе быть заявителями по данной категории дел. С другой сто-

роны, это юридические лица и индивидуальные предприниматели, в отношении которых поставлен вопрос о привлечении их к административной ответственности.

Между тем в арбитражные суды подается довольно большое число исков и заявлений, не подлежащих рассмотрению в арбитражном суде на основании субъектного состава сторон по делу.

Так, в деле № А70-4614/2005 Управление государственного автодорожного надзора по Тюменской области обратилось в арбитражный суд с заявлением о привлечении к административной ответственности генерального директора ЗАО «М». Дело было прекращено по причине неподведомственности спора арбитражному суду, так как протокол о привлечении к административной ответственности был вынесен в отношении физического лица, не имевшего на тот момент статуса индивидуального предпринимателя².

Арбитражный суд отказывает в рассмотрении дела в связи с неподведомственностью и в тех случаях, когда по делам об административных правонарушениях конкурсный управляющий привлекается к ответственности не в качестве субъекта предпринимательской деятельности, а как участник трудовых отношений³.

Наличие особых характеристик лица, как видим, может влиять на подведомственность дела. Например, дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, подведомственны комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 23.2 КоАП РФ), а дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

Между тем приведенных критериев часто оказывается недостаточно, и наука предлагает к обсуждению «альтернативные» критерии.

В теорию административного процесса предлагается внести такой критерий, как оспаривание лицом возбуждения дела. Речь идет о моменте составления протокола. Так, ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ предусматривает, что, в случае если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере 100 рублей, а при нарушении таможенных правил – в размере, не превышающем 1000 рублей, протокол об административном правонаруше-

¹ См.: Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях. Комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / ред. Э. Н. Ренов. – М.: НОРМА, 2003. – С. 59.

² См.: Ярославцева С. В. Определение подведомственности споров арбитражному суду // Арбитражная практика. – 2007. – № 6. – С. 71.

³ См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 11 августа 2005 г. Дело № А74-743/05-Ф02-3745/05-С1 // СПС «КонсультантПлюс».

нии не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения оформляется предупреждение либо налагается и взимается административный штраф. В данном случае дело можно считать подведомственным уполномоченному должностному лицу.

Ситуация меняется, если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание либо отказывается от уплаты административного штрафа на месте совершения административного правонарушения. В этом случае составляется протокол об административном правонарушении (ч. 2 ст. 28.6 КоАП РФ), который направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении (ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ).

Также на определение подведомственности может влиять наличие международного договора. Так, п. 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» устанавливает, что международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применяются судами при рассмотрении дел об административных правонарушениях, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях⁴.

КоАП РФ содержит нормы, согласно которым вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права (ч. 3 ст. 2.6), а если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правона-

рушениях, то применяются правила международного договора (ч. 2 ст. 1.1).

В связи с этим предлагаем внести в теорию административного производства такой критерий определения подведомственности дел об административных правонарушениях, как наличие международного договора, изменяющего правила подведомственности, установленные законодательством Российской Федерации.

Некоторые ученые делают вывод, что подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях судам общей юрисдикции или арбитражным судам устанавливается также на основе такого правового критерия, как вид административного наказания. В соответствии с абз. 2 ч. 3 и ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов, т. е. устанавливается, какой судья уполномочен рассматривать дело в зависимости от правовых критериев разграничения подведомственности⁵.

С данным критерием можно согласиться, он подтверждается и нормами КоАП РФ. Например, ч. 1 ст. 8.18 КоАП РФ гласит, что нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований, предусмотренных разрешением, во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тысяч до 15 тысяч рублей; на юридических лиц – от 100 тысяч до 200 тысяч рублей с конфискацией судна, летательного аппарата и иных орудий совершения административного правонарушения или без таковой.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.18 КоАП РФ, рассматривают:

- органы, осуществляющие государственный геологический контроль (ч. 1 ст. 23.22 КоАП РФ);
- органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ст. 23.29 КоАП РФ);
- пограничные органы (23.10 КоАП РФ);
- суды общей юрисдикции в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ).

Очевидно, что налагать административный штраф могут все перечисленные органы, а если

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Агапов А. Г. Проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. – М.: Юрист, 2004. – С. 257-258.

административное правонарушение влечет наложение штрафа с конфискацией судна или летательного аппарата, – это наказание может применить исключительно судья (ч. 1 ст. 3.7 КоАП РФ).

Таким образом, исходя из вида наказания, предусмотренного за данное правонарушение, может изменяться подведомственность дела.

В литературе предлагается также территориальный критерий⁶. На наш взгляд, данным критерием можно воспользоваться только при установлении всех других критериев, в последнюю очередь, т. к. на обширной территории нашей страны он не может быть определяющим. При этом правила действия именно территориального критерия должны быть четко прописаны в законе.

Как видим, вопрос о критериях дел об административных правонарушениях активно обсуждается в научной литературе. Одни ученые видят выход из проблемной ситуации при установлении подведомственности в определении четких критериев в

законодательстве, причем только на уровне законов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации⁷; другие считают, что «общего принципа, проводящего резкую грань в подведомственности дел судебным и административно-юрисдикционным органам, установить невозможно. Нет такого заранее данного критерия. Все зависит от того, что законодатель в данный период считает наиболее целесообразным передать на разрешение судов и что – на рассмотрение административных органов»⁸.

Очевидно, что работа в данном направлении должна прийти к четкому пониманию критериев и их перечня. Необходимо говорить именно о перечне критериев, причем иерархично выстроенном, который позволил бы разграничивать дела не только между судами, но и между всеми юрисдикционными органами путем последовательного анализа характеристик дела об административном правонарушении и соотношения их с каждым критерием.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ДО И ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ»

Е. С. Мещерякова, аспирант кафедры международного права и государственного управления Белгородского государственного университета

Каждая отрасль права характеризуется своеобразием ответственности, которая служит одним из показателей отраслевой самостоятельности того или иного права.

Ответственность в исполнительном производстве обеспечивается реализацией не только собственных специальных санкций, но и санкций, заимствованных в других отраслях права: гражданском, трудовом, административном, уголовном, в каждом случае в пределах применения исполнительных действий.

Ранее, до вступления в законную силу нового Федерального закона «Об исполнительном производ-

стве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ, возможность применения административной ответственности в исполнительном производстве прямо предусматривалась в ст. 85 Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 21.07.1997 № 119-ФЗ. Воспрепятствование законной деятельности судебного пристава-исполнителя, находящегося при исполнении служебных обязанностей, влекло наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц.

Следует обратить внимание, что, по смыслу закона, под воспрепятствованием должны пониматься только активные действия виновного лица, направленные на создание препятствий законной

⁶ См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – С. 336.

⁷ См.: Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: монография. – Саратов, 2001. – С. 438.

⁸ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. – Киев: Вища школа, 1979. – С. 144.