

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.125.4.033-038

Н. А. Нобель*

Проблемы, возникающие у судей судов общей юрисдикции при подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, возникающие у судей судов общей юрисдикции в процессе подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях. Выделяется содержательная и формальная стороны процессуальной деятельности судьи суда общей юрисдикции на этом этапе. Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях, в отличие от иных процессуальных кодексов, осуществляет фрагментарное нормативное правовое регулирование данного вопроса. КоАП РФ не содержит положений о возможности обжалования (опротестования) определения судьи о передаче по подсудности дела об административном правонарушении. Автором на основе конституционных положений, практики Конституционного Суда РФ аргументируется позиция о том, что определения о передаче по подведомственности (подсудности) дел об административных правонарушениях подлежат самостоятельному обжалованию (опротестованию). Предлагается дополнить ст. 29.4 КоАП РФ положениями, предоставляющими возможность заинтересованным лицам обжаловать (опротестовывать) определения о передаче по подведомственности (подсудности) дел об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административный процесс; стадии производства по делам об административных правонарушениях; административная ответственность; административное правонарушение; подведомственность (подсудность); производство по делам об административных правонарушениях; подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении; передача дела об административном правонарушении на рассмотрение по подведомственности (подсудности); определение о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности); обжалование определения о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности); срок обжалования определения о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности).

Для цитирования: Нобель Н. А. Проблемы, возникающие у судей судов общей юрисдикции при подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 4. — С. 33–38. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.125.4.033-038.

© Нобель Н. А., 2021

* Нобель Наталья Александровна, федеральный судья Октябрьского районного суда г. Кирова
Московская ул., д. 70, г. Киров, Россия, 610046
tatanobel@gmail.com

Problems Encountered by Judges of the Courts of General Jurisdiction in Preparing for the Examination of Administrative Offenses

Natalia A. Nobel, Federal Judge of the Oktyabrskiy District Court, Kirov
ul. Moskovskaya, d. 70, Kirov, Russia, 610046
tatanobel@gmail.com

Abstract. The paper is devoted to the issues raised by judges of courts of general jurisdiction in the process of preparation for the consideration of administrative offenses. The author highlights the substantive and formal side of the procedural activity of the judge of the court of general jurisdiction at this stage. The current Code of the Russian Federation on Administrative Offences, unlike other procedural codes, carries out fragmentary legal regulation of this issue. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation does not contain provisions on the possibility of appealing against (challenging of) the judge's determination concerning referral of an administrative offense case to proper jurisdiction. The author, on the basis of constitutional provisions, jurisprudence of the Constitutional Court of the Russian Federation, argues the stance that determinations on the transfer of administrative cases to proper jurisdiction are subject to an independent appeal (challenge). It is proposed to supplement Art. 29.4 of the Administrative Code of the Russian Federation with provisions stipulating an opportunity for interested persons to appeal (to challenge) the determinations concerning referral of administrative offenses to proper jurisdiction.

Keywords: administrative process; stages of proceedings in administrative offenses; administrative liability; administrative offense; jurisdiction; proceedings in cases of administrative offenses; preparation for consideration of the case of administrative offense; transfer of administrative offense for consideration under jurisdiction; determination on transfer of the administrative offense under jurisdiction; appeal against the decision on transfer of an administrative offense under jurisdiction; term of appeal against the decision on the transfer of an administrative offense under jurisdiction.

Cite as: Nobel NA. Problemy, vznikayushchie u sudov obshchey yurisdiktsii pri podgotovke k rassmotreniyu del ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Problems Encountered by Judges of the Courts of General Jurisdiction in Preparing for the Examination of Administrative Offenses]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(4):33-38. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.125.4.033-038. (In Russ., abstract in Eng.).

Рассмотрению дел об административных правонарушениях посвящена глава 29 КоАП РФ. Вместе с тем данный кодифицированный акт не содержит специальной главы, посвященной подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, что характерно для иных процессуальных кодексов Российской Федерации¹.

Для действующего КоАП РФ характерна лаконичность и упрощенность регулирования подготовки к рассмотрению дела об админи-

стративном правонарушении, включающего всего пять статей гл. 29 КоАП РФ (ст. 29.1–29.5 КоАП РФ), которые регламентируют данный этап в рамках единой процессуальной модели как для судебных, так и для несудебных органов.

Статья 29.1 КоАП РФ определяет перечень вопросов, которые судья разрешает при получении материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение, устанавливая для этого определенный алгоритм его действий². Данная норма права напрямую связана

¹ Так, в гл. 14 Гражданского процессуального кодекса РФ («Подготовка дела к судебному разбирательству»), гл. 13 Кодекса административного судопроизводства РФ («Подготовка административного дела к судебному разбирательству»), гл. 33 Уголовно-процессуального кодекса РФ («Общий порядок подготовки к судебному заседанию») содержатся положения, определяющие четкую систему действий, которые необходимо осуществить судье в порядке подготовки по поступившему делу, сроки их осуществления, задачи данного этапа производства, суть и содержание выносимых процессуальных актов.

со ст. 29.4 КоАП РФ, конкретизирующей виды процессуальных решений, принимаемых по итогам этапа подготовки дела к рассмотрению. Таким образом, статья 29.1 представляет собой содержание подготовки дела к рассмотрению, а статья 29.4 регламентирует форму фиксации судьей правовых выводов, осуществленных на данном этапе. Одним из возможных решений, принимаемых судьей при получении на рассмотрение дела об административном правонарушении, является вынесение определения о передаче протокола об административном правонарушении по подведомственности, поскольку дело не относится к компетенции судьи.

Учитывая значительное число несудебных органов и судебных инстанций, уполномоченных на рассмотрение административно-правовых споров, остановимся на проблеме направления дела об административном правонарушении по подведомственности.

Правильное определение субъекта, уполномоченного рассмотреть дело об административном правонарушении, не только находится в прямой корреляции со ст. 47 Конституции РФ, но и является ключевым в оперативном рассмотрении дела, учитывая установленные законом сроки давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» КоАП РФ).

КоАП РФ не регламентирует возможность передачи дела по подсудности в случае, если су-

дья придет к выводу о невозможности рассмотрения им дела по существу и необходимости его передачи в связи с этим в другой суд. Сам термин «подсудность» используется в данном кодифицированном акте лишь единожды³. Указанное отличает КоАП РФ от иных процессуальных кодексов, поскольку в них термин «подсудность» широко применяется (ст. 23–32 ГПК РФ, ст. 30–34 УПК РФ, ст. 17.1–27 КАС РФ).

Однако полагаем, что, передавая дело об административном правонарушении на рассмотрение в другой суд и следуя формулировкам, закрепленным в п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, судья направляет дело именно по мотивам соблюдения подсудности. При этом он исходит не только из системного толкования закона, но и из разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, оперирующих именно данным понятием⁴.

КоАП РФ не содержит положений о том, подлежит ли обжалованию (опротестованию) данное определение судьи, которое является промежуточным и не разрешает публично-правовой спор по существу. При этом в КоАП РФ отсутствует понятие «частная жалоба», характерное, например, для КАС РФ и ГПК РФ.

В связи с этим среди судей⁵ неоднократно поднимался вопрос о том, подлежит ли обжалованию (опротестованию) определение о направлении протокола об административном правонарушении по подведомственности (подсудности), а также вопросы о том, в какие сроки дело подлежит направлению в компетентный

² Законом предусмотрена обязанность судьи (органа, должностного лица) выяснить, относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела; нет ли обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения ими данного дела; правильно ли составлены протокол об административном правонарушении (другие протоколы), верно ли оформлены иные материалы дела и достаточно ли их для его рассмотрения по существу; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу, а также ходатайства и отводы.

³ Часть 2 ст. 1.3 КоАП РФ содержит положение о том, что КоАП РФ определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам при разграничении предметов ведения РФ и ее субъектов.

⁴ Пунктами 3, 30 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснены правила территориальной подсудности рассмотрения дел об административных правонарушениях и жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

⁵ Согласно проведенному автором анкетированию среди судей Октябрьского районного суда г. Кирова, половина опрошенных считает необходимым направлять дело об административном правонарушении для рассмотрения в другой суд по истечении 10 суток с момента вынесения определения о передаче дела по подведомственности.

суд при вынесении судьей такого определения; необходимо ли предоставление участникам производства по делу об административном правонарушении десятисуточного срока для его обжалования либо можно направлять протокол и иные материалы дела сразу же после вынесения судьей определения.

Обжалование решений процессуального характера предусмотрено КоАП РФ лишь в нескольких случаях⁶. Речь идет о решениях, связанных с установлением залога (ч. 8 ст. 27.18); арестом имущества (ч. 8 ст. 27.20); отказами в возбуждении дела (ч. 4 ст. 30.1) и в восстановлении срока на оплату административного штрафа (ч. 1.3 ст. 32.2)⁷.

Вместе с тем в соответствии с принципом обжалования действий и решений, принимаемых юрисдикционными органами и их должностными лицами, судьями в ходе производства по делу об административном правонарушении, недопустимо создавать препятствия дальнейшему движению дела, а значит, и доступу заинтересованных лиц к правосудию. Таким образом, если закон прямо не предусматривает возмож-

ности обжалования (опротестования) промежуточного судебного акта, таковое возможно, если иначе лицо лишается возможности получения судебной защиты права, которое полагает нарушенным⁸.

Анализ судебной практики свидетельствует о неоднозначном подходе к решению данного вопроса.

Так, ряд судей руководствуются положением о невозможности обжалования (опротестования) заинтересованными лицами определений о передаче дел об административных правонарушениях по подсудности. Так, определением Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 18.03.2020 по делу № 16-941/2020 прекращено производство по жалобе на определение судьи Кировского районного суда г. Хабаровска от 21.10.2019 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ, в отношении ФКУЗ «М.» о передаче на рассмотрение дела об административном правонарушении по подведомственности ввиду отсутствия права обжалования данного судебного акта. По аналогичным осно-

⁶ Обращает на себя внимание положение о том, что КоАП РФ предусматривает исключительно процедуру обжалования указанных определений, не регламентируя возможность их опротестования прокурором.

⁷ Кроме того, из руководящих разъяснений постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 следует, что, хотя КоАП РФ не предусматривает возможности обжалования определения об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, это определение исходя из общих принципов осуществления правосудия может быть обжаловано, поскольку оно исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, что влечет нарушение права лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту (п. 31). Возможно также обжалование потерпевшим и лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, определений о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, поскольку иное исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении (п. 15 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года, утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 27.02.2008 // Доступ из информационно-правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁸ Часть 1 ст. 331 ГПК РФ предусматривает, что определения суда первой инстанции могут быть обжалованы в суд апелляционной инстанции отдельно от решения суда сторонами и другими лицами, участвующими в деле (частная жалоба), а прокурором может быть принесено представление в случае, если это предусмотрено ГПК РФ либо определение суда исключает возможность дальнейшего движения дела. Аналогичные правила содержатся в ч. 1 ст. 202 КАС РФ. Сходные правила содержит также часть 3 ст. 389.2 УПК РФ, регламентирующая возможность обжалования судебных решений, затрагивающих права граждан на доступ к правосудию и на рассмотрение дела в разумные сроки и препятствующих дальнейшему движению дела.

ваниям постановлением заместителя председателя Верховного суда Республики Башкортостан от 26.04.2018 по делу № 4А-727/2018 оставлено без изменения определение судьи Верховного Суда Республики Башкортостан от 22.11.2017 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 5 ст. 8.28.1 КоАП РФ, в отношении индивидуального предпринимателя И., которым оставлена без рассмотрения жалоба И. на определение судьи Учалинского районного суда Республики Башкортостан от 31.10.2017 о передаче протокола об административном правонарушении на рассмотрение по подведомственности мировому судье соответствующего судебного участка⁹.

Другие судьи придерживаются противоположной позиции о том, что отсутствие в КоАП РФ соответствующих норм, регламентирующих обжалование (опротестование) определений о передаче дел об административных правонарушениях по подсудности, не препятствует рассмотрению соответствующих жалоб и представлений в случае несогласия заинтересованных лиц с соответствующими судебными актами¹⁰.

Однако в последнее время судьи отказывают в рассмотрении жалоб на определения о передаче дела по подведомственности в иной суд, при этом в самих определениях не разъясняется право их обжалования¹¹. Невозможность обжалования таких определений мотивируется тем,

что данный судебный акт не может рассматриваться в качестве итогового документа по делу, содержащиеся в нем выводы не предрешают его исход, а само решение является промежуточным и его вынесение не препятствует движению дела, в рамках которого оно вынесено.

Полагаем, что указанная практика нарушает конституционный принцип, запрещающий ограничение права на рассмотрение дела судьей, к подсудности которого оно отнесено законом, а также положение Основного закона, предоставляющего право судебного обжалования заинтересованными лицами соответствующих решений¹².

На важность данного положения неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в определениях по конкретным делам, отмечая, что судебное решение не может быть правильным, если оно, вопреки требованиям ч. 1 ст. 47, ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, принято неполномоченным законом судьей, это является фундаментальным нарушением, искажающим суть правосудия¹³.

Таким образом, возможный факт рассмотрения публично-правового спора ненадлежащим судьей по своей сути препятствует доступу к правосудию, исключает постановку законного решения по делу.

Кроме того, законодательно закрепленная возможность обжалования определения, кото-

⁹ Доступ из информационно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Определением судьи Московского городского суда от 18.07.2012 № 7-1373 рассмотрена по существу жалоба заявителя, несогласного с определением судьи Савеловского районного суда г. Москвы от 04.07.2012, которым дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.24 КоАП РФ в отношении Б. передано на рассмотрение по подведомственности мировому судье соответствующего судебного участка. Обжалуемое определение отменено судьей вышестоящей инстанции (доступ из информационно-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹¹ Определение Октябрьского районного суда г. Кирова от 19.10.2019 № 2-256/2019 // Доступ из информационно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Ст. 46, 47 Конституции РФ // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 623-О-П «По запросу Новооскольского районного суда Белгородской области о проверке конституционности абзаца четвертого статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»; определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2011 № 2-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Евдокимовой Людмилы Викторовны и Рылькова Максима Анатольевича на нарушение их конституционных прав положениями части 1 статьи 266 и пункта 2 статьи 269 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Доступ из информационно-правовой системы «КонсультантПлюс».

рым дело об административном правонарушении передается на рассмотрение в другой суд, будет, по нашему мнению, коррелировать с положениями иных процессуальных кодексов, допускающих обжалование судебных актов, которыми дело передается по подсудности.

Полагаем, что внесение в соответствующий процессуальный закон¹⁴ положений о возможности обжалования определения о передаче дела на рассмотрение другому судье (органу,

должностному лицу) будет соответствовать принципу правовой определенности и более полной реализации прав и законных интересов участников производства по делу об административном правонарушении.

В связи с этим предлагаем дополнить п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ указанием на возможность передачи дела об административном правонарушении по подсудности и обжалования (опротестования) соответствующего определения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кальницкий В. В. Понятие и значение стадии назначения и подготовки судебного разбирательства в уголовном процессе // Доступ из информационно-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Салищева Н. Г., Якимов А. Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. — 2016. — № 5.
3. Шергин А. П. Административная юрисдикция. — М., 1979.
4. Щепалов С. В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. — 2017. — № 1.

Материал поступил в редакцию 14 июня 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kal'nickij V. V. Ponyatie i znachenie stadii naznacheniya i podgotovki sudebnogo razbiratel'stva v ugolovnom processe // Dostup iz informacionno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. Salishcheva N. G., Yakimov A. Yu. Struktura proizvodstva po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah (stadii vzbuzhdeniya dela i rassmotreniya dela) // Administrativnoe pravo i process. — 2016. — № 5.
3. Shergin A. P. Administrativnaya yurisdikciya. — M., 1979.
4. Shchepalov S. V. O diskrecionnyh formah processual'nyh dejstvij sudej pri rassmotrenii del ob administrativnyh pravonarusheniyah // Rossijskaya yusticiya. — 2017. — № 1.

¹⁴ Проект процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает возможность обжалования определений по делу об административном правонарушении (ст. 1.6); обязывает судью в определении указывать порядок и сроки его обжалования (ст. 8.45). Проект подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099061, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020. Доступ из информационно-правовой системы «КонсультантПлюс».