
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2017-4-53-58

K.N. Agarkov, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

N.A. Shchegoleva, Candidate of Sciences (Law), Dean of the Legal Faculty, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION (by the Example of Legal Regulation of Jurisdiction of Cases of Administrative Offenses)

The problem of realization of the right to judicial protection connected with defining jurisdiction of administrative offense cases is analyzed. Statutorization of the rule of territorial jurisdiction of administrative offense cases in the form of inaction is offered.

Key words and word-combinations: right to judicial protection, jurisdiction, administrative offense cases.

К.Н. Агарков, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: akn888@yandex.ru)

Н.А. Щеголева, кандидат юридических наук, декан юридического факультета Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: shchegoleva_n@mail.ru)

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ (на примере правового регулирующего подсудности дел об административных правонарушениях)

Аннотация. Проблема реализации права на судебную защиту связана с определением подсудности дел об административных правонарушениях. Предлагается нормативное закрепление правила территориальной подсудности подобных дел, совершенных в форме бездействия.

Ключевые слова и словосочетания: право на судебную защиту, подсудность, дело об административном правонарушении.

Одним из основных конституционных прав человека и гражданина является право на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конститу-

ции РФ). Учитывая указанное положение, суды обязаны обеспечивать надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел. На это непосредственно обращает внимание Верховный Суд РФ в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» [1].

Между тем при реализации данного конституционного права важное значение имеет, каким судом будет осуществляться такая защита, что также нашло отражение в Основном Законе России. Так, в силу ч. 1 ст. 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Указанные конституционные положения о подсудности рассмотрения дел находят свое развитие в отдельных законодательных актах конкретных отраслей права. Так, в Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РФ) подсудность дел об административных правонарушениях установлена в зависимости от места совершения административного правонарушения. При этом в Кодексе в отличие от гражданского процессуального права и уголовного процессуального права вопросы подсудности рассматриваются с точки зрения подведомственности [2, с. 43]. Термин «подсудность» в КоАП РФ упоминается лишь в одной статье (п. 2 ст. 1.3), в остальных случаях речь идет о подведомственности. На наш взгляд, это является как минимум не корректным и требует внесения изменений, приведения в соответствие с общими правилами.

Кроме того, последствием введения немалого количества новых составов административных правонарушений и включением их в Кодекс об административных правонарушениях РФ, а в связи с этим и увеличением в судах количества дел об административных правонарушениях в настоящее время возникают некоторые вопросы при определении подсудности дел об административных правонарушениях.

К примеру, ст. 2.1 КоАП РФ предусматривает, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Из указанной нормы следует, что административное правонарушение обладает рядом признаков, основное из которых заключается в том, что правонарушение является деянием, выражающимся в форме действия или бездействия. К иным признакам относятся противоправность, виновность и наказуемость деяния.

Правила подведомственности дел об административных правонарушениях установлены в ст. 29.5 КоАП РФ. Однако следует отметить, что эти правила подлежат применению не только судебными органами, но и иными органами (должностными лицами) публичной власти, на которых возложены полномочия по привлечению к административной ответственности правонарушителей [3, с. 26–28].

В соответствии с ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. При этом, как правильно

отмечает О.В. Панкова, в большинстве случаев определение места совершения правонарушения не вызывает каких-либо сложностей. В частности, без труда можно установить место совершения правонарушений, объективная сторона которых выражается в форме действия. Однако не исключены и другие ситуации, в которых из-за особенностей конструкции состава правонарушения и характера противоправного деяния определение места его совершения оказывается проблематичным [4, с. 28]. В настоящее время наибольшую актуальность приобретают спорные вопросы о территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, совершенных в форме бездействия.

При определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места жительства физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со ст. 54 ГК РФ. Вместе с тем подсудность дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении юридических лиц по результатам проверки их филиалов, определяется местом нахождения филиалов, в деятельности которых соответствующие нарушения были выявлены и должны быть устранены.

Однако до недавнего времени вопрос о территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, совершенных в форме бездействия, разрешался с учетом указанного постановления Верховного суда РФ иначе. Так, в редакции, действующей до 18 декабря 2013 г., подп. «з» п. 3 постановления Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 [5] предусматривал лишь положение о том, что местом совершения административного правонарушения, совершенного в форме бездействия, необходимо считать место, где должно быть совершено действие или выполнена возложенная на лицо обязанность. Соответственно, исходя из данного положения, такие дела об административных правонарушениях рассматривали суды, к подсудности которых относилось место, где должно быть совершено действие или выполнена возложенная на лицо обязанность.

Верховный Суд РФ, уточняя данное положение, в Обзоре судебной практики за I квартал 2010 г. [6], отвечая на вопрос о территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.7 КоАП РФ, в случае непредставления в орган, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, сведений, необходимых для разрешения дела, указал, что, поскольку объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 19.7 КоАП, характеризуется бездействием лица, на которое возложена обязанность по представлению в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), территориальная подсудность таких дел определяется местом, где должна быть выполнена соответствующая обязанность, то есть местом нахождения органа, должностного лица, вынесшего определение об истребовании сведений в соответствии со ст. 26.10 КоАП.

Однако в Обзоре судебной практики за III квартал 2010 г. Верховный

Суд РФ уточнил свою позицию по данному вопросу и указал, что поскольку обязанность по представлению сведений лежит на лице, в отношении которого вынесено соответствующее определение, то местом совершения этого правонарушения следует считать место нахождения лица, не представившего в контролирующий орган такие сведения. Соответственно дело об административном правонарушении должно рассматриваться по месту нахождения данного лица.

При разрешении данного вопроса Верховный Суд РФ придерживался своей же позиции, отраженной ранее в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2005 г. [7], согласно которой место совершения правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа в срок, установленный для его уплаты), определяется местом жительства физического лица (местом нахождения юридического лица). Указанные изменения как раз свидетельствуют о неоднозначности в решении вопроса подведомственности данной категории дел об административных правонарушениях и возникновению спорных ситуаций при их рассмотрении, в том числе в судах.

В настоящее время в практической деятельности данный вопрос также не теряет своей актуальности даже с учетом внесенных в конце 2013 г. изменений в подп. «з» п. 3 постановления Пленума от 24 марта 2005 г. № 5. Так, при анализе внесенных изменений, возникает ряд вопросов, требующих уяснения. Во-первых, как соотносится смысл первого абзаца данного подпункта, устанавливающего положение о том, что местом совершения административного правонарушения, совершенного в форме бездействия, необходимо считать место, где должно быть совершено действие или выполнена возложенная на лицо обязанность, и второго абзаца, предусматривающего, что при определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места жительства физического лица, места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица.

Исходя из буквального толкования в первом абзаце подп. «з» п. 3 постановления Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 Верховный Суд РФ разъяснил положение об определении места совершения административных правонарушений, совершенных в форме бездействия, на основании которого суды обязаны сами определять территориальную подсудность конкретного дела в соответствии с ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ, а во втором абзаце сразу обозначил правила подсудности данной категории дел.

Таким образом, можно предположить, что Верховный Суд РФ во втором абзаце конкретизировал подсудность дел об административных правонарушениях, совершенных в форме бездействия, тем самым реализовав свое право на дачу судам разъяснений по вопросам судебной практики, установленное п. 1 ч. 7 ст. 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» [8]. Однако данное положение свидетельствует об установлении фактически новых правил определения подсудности по сравнению с ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ.

Во-вторых, непонятно, что подразумевает Верховный Суд РФ под объективной стороной административного правонарушения, выражающейся в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности. Разве может устанавливаться административная ответственность, при которой объективная сторона правонарушений выражается в бездействии в виде неисполнения установленной неправовым актом обязанности?

Как известно, юридическая доктрина выделяет множество видов правовых актов — это и нормативные правовые акты, и правовые акты ненормативного характера, правоустановительные и правоприменительные акты. К правовым актам относятся как закон, постановление, так и судебное решение, предписание об устранении нарушений законодательства, представление, содержащее предложение о выполнении определенных действий и другое. Следовательно, во втором абзаце устанавливается территориальная подсудность всех дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии. Вместе с тем возникает вопрос о правильности формулировки «неисполнение установленной правовым актом обязанности».

Проблема определения территориальной подсудности данной категории дел актуализирована практической деятельностью, в частности, от разрешения данного вопроса зависит количество дел, подлежащих рассмотрению мировым судьей, а в связи с этим и эффективность, своевременность и качество рассмотрения дела. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что значительная часть административных правонарушений, объективная сторона которых выражается в бездействии, совершаются не в том месте, где находится субъект правонарушения, особенно это касается правонарушений, совершенных должностными и юридическими лицами.

По мнению О.В. Панковой, в случае различия места совершения административного правонарушения и места нахождения юридического лица как субъекта правонарушения, дело подлежит рассмотрению по месту нахождения юридического лица [4, с. 30], с чем нельзя согласиться. На наш взгляд, представляется целесообразным при определении подсудности административных правонарушений следует исходить не формально из объективной стороны, выраженной в форме бездействия, а учитывать, в чем конкретно выразилось это бездействие, принимая при этом во внимание, где должно быть совершено действие или выполнена возложенная на лицо обязанность. Например, это может быть непредставление какой-либо документации, сведений контролирующему государственному органу (например, ст. 15.5, 15.6, 15.33, 19.7 КоАП РФ); неуплата штрафа (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ) и другие факты, по которым изначально при установлении обязательства отсутствует конкретный адрес (место) его исполнения, в связи с чем такое обязательство фактически должно быть осуществлено по месту нахождения (месту жительства) лица; невыполнение указаний, содержащихся в предписании (постановлении, представлении, решении) уполномоченного органа публичной власти (ст. 19.5 КоАП РФ); невыполнение требований правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (ч. 1 ст. 7.23.3 КоАП РФ); невыполнение лицензионных требований при

осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ); неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего контрольные функции (ст. 19.4 КоАП РФ), по которым имеется конкретный адрес (место) исполнения обязательства. В подобных случаях необходимо отталкиваться от того, где реально должны были выполняться обязательства, то есть от конкретного адреса исполнения этого обязательства.

Таким образом, при установлении смысла конституционно-правового регулирования в вопросе о территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, совершенных в форме бездействия, необходимо учитывать характер совершенного административного правонарушения в форме бездействия и исходить из наличия или отсутствия указания на место (конкретный адрес) исполнения обязанности. В случае наличия такого адреса следует устанавливать правило подсудности по месту, где должно совершаться действие или выполняться возложенная на лицо обязанность.

Данное правило наиболее объективно соответствует конституционному смыслу определения подсудности дел, установленной в ст. 47 Конституции РФ, и, безусловно, будет способствовать равномерному распределению нагрузки по количеству дел на одного мирового судью и, соответственно, наибольшей эффективности и стабильности рассмотрения дел такой категории.

Библиографический список

1. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 окт. 1995 г. № 8 (в ред. от 3 марта 2015 г.) // Бюллетень ВС РФ. 1996. № 1.
2. Бахрах Д.Н. Подведомственность дел об административных правонарушениях // Полицейское право: научно-практический журнал. Омск, 2005. № 2 (2).
3. Мурашева Л.Ф. О подходах к классификации подведомственности дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 26–28.
4. Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. М., 2014.
5. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19 дек. 2013 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 6. 2014. № 2.
6. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за I квартал 2010 г. // Бюллетень ВС РФ. 2010. № 9.
7. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2005 г. // Бюллетень ВС РФ. 2006. № 3.
8. О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 5 февр. 2014 г. № 3-ФКЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>