

10.7256/1999-2807.2013.02.7

М.Н. Кобзарь-Фролова

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ  
И СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Вопрос о понятии и сущности административной юрисдикции остается весьма дискуссионным, а потому наиболее актуальным как в теории, так и правоприменительной практике. Дискуссионным он является, в первую очередь, потому, что до сих пор законодатель на уровне федерального закона не закрепил понятия «административная юрисдикция», с другой — ученые юристы не пришли к единому пониманию этого термина. Отчасти эту ситуацию возможно объяснить тем обстоятельством, что административная юрисдикция, как и гражданское и уголовное судопроизводство, не формирует правовых норм, а осуществляет их применение в конкретных ситуациях. Тем не менее, большинство ученых сходится во мнении, что под административной юрисдикцией следует понимать установленную законодательными актами совокупность правомочий судов, органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению юридических санкций в административном порядке<sup>1</sup>. Другие имеют точку зрения о том, что под административной юрисдикцией следует понимать: 1) круг дел, отнесенных к полномочиям административных учреждений (в отличие от входящих в компетенцию суда или арбитражного суда); 2) деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разбирательству административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке (без обращения в суд)<sup>2</sup>. Имеется также точка зрения о том, что админи-

стративная юрисдикция есть деятельность по разрешению конфликтов.

Например, О.В. Гречкиной, был вынесен на публичную защиту тезис о том, что «в качестве источника административной юрисдикции изначально выдвигается возникающий в сфере государственного управления между субъектами общественных отношений административно-правовой конфликт, являющийся по отношению к административно-правовому спору и административному правонарушению родовым, аккумулирующим понятием»<sup>3</sup>. Имеются и другие высказывания, с которыми весьма сложно согласиться. Например, «административная юрисдикция — это правомочие конкретного государственного органа производить суд, разбирательство, предполагающее, во-первых, некую стадийность, регламентированность, и, во-вторых, правомочие привлекать к установленной административной ответственности, соответственно, участие в этих процессах характеризует уполномоченные на то органы как органы административной юрисдикции, становясь критерием, к тому же основополагающим»<sup>4</sup>.

Отдельные авторы, наоборот, настолько расширительно трактуют термин «административная юрисдикция», отождествляя его с административным процессом в деятельности специально уполномоченных исполнительных органов власти, административным производством или администрированием в областях и сферах общественной жизни (налоговой, таможенной и др.)

В связи с изложенным, представляется необходимым вновь обратиться к теме о понятии и сущности административной юрисдикции в современных условиях.

<sup>1</sup> См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979; Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики. (2-е издание, исправленное и дополненное). М.: Статут, 2004. — С. 3; Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Чаннова. М.: Волтерс Клувер, 2010. и др.

<sup>2</sup> См.: Салищева. Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — М., 1970.

<sup>3</sup> См.: Гречкина О.Ю. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.

<sup>4</sup> См.: Гулягин А.Ю. Функциональный и компетенционный подходы при классификации органов административной юрисдикции // Российская юстиция. — 2012. — № 5. — С. 54.

В первую очередь, хотелось бы отметить, что административная юрисдикция отличается от деятельности судов, основная задача которых — отправление правосудия. Во-вторых, административная юрисдикция органа исполнительной власти (должностного лица) регламентируется административно-процессуальным законодательством. В-третьих, особенностью административной юрисдикции является разнообразие органов, которые ее осуществляют. Административную юрисдикцию в Российской Федерации осуществляют суды, отраслевые и межотраслевые органы управления, административные комиссии при районных и городских администрациях, деятельность которых регламентируется правовыми актами субъектов РФ. Перечень органов, уполномоченных государством на осуществление юрисдикционных полномочий приведен в Главе 23 КоАП РФ. В четвертых, разрешение конкретных административных дел и применение мер административного воздействия осуществляется гласно, с соблюдением предусмотренных законом гарантий. В-пятых, административная юрисдикция осуществляется по правилам административного процесса (соблюдение последовательности стадий). Законом установлены: подведомственность административных дел, компетенция органов административной юрисдикции, сроки рассмотрения, порядок обжалования принятых решений. Расширены возможности судебного обжалования решений, принятых в порядке административной юрисдикции<sup>5</sup>. Кроме указанного в процессе разрешения дела, лица, в отношении которых производятся административно юрисдикционные действия, имеют право осуществлять защиту своих интересов, как в суде, так и во внесудебном (административном) порядке. Это право гарантируется Конституцией РФ (см. ст. 23, 30 и др.), Кодексом РФ об административных правонарушениях. О том, что тема административной юрисдикции непосредственно затрагивает права и законные интересы как физических и юридических лиц, так и государства и общества в целом, обращали внимание в своих работах А.П. Шергин<sup>6</sup>, А.М. Воронов<sup>7</sup> и другие авторы.

Понятие «юрисдикции» дано в энциклопедических словарях и современных юридических словарях. Трактовка понятия «юрисдикция» приводится в

правовой базе КонсультантПлюс. Юрисдикция (от лат. *jurisdictio* — суд, судопроизводство) — предусмотренные законом или другим правовым актом правомочия, полномочия государственного органа давать оценку правомерности или неправомерности действий юридических или физических лиц, разрешать юридические споры, применять санкции к лицам, нарушающим законы и нормы права. Специальными органами юрисдикции являются суды, арбитражные суды, уполномоченные административные органы<sup>8</sup>.

Интерес представляет определение «юрисдикции» и «юрисдикции государства», закрепленные на уровне подзаконного нормативного акта в ведомственном документе Федеральной таможенной службы России<sup>9</sup>. Так, например, «юрисдикция» понимается как установленная законом (или иным нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям. Так, административная юрисдикция — это установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке (без обращения в суд). «Юрисдикция государства» — права судебных и административных органов государства по рассмотрению и разрешению дел в соответствии с их компетенцией. При этом ФТС России дает пояснение, что в международном праве различают территориальную и личную (национальную) юрисдикцию. Первая осуществляется в пределах определенной территории. В пределах своей территории государство обладает полной юрисдикцией, за исключением тех случаев, когда соответствующими международными соглашениями предусматривается иное. Личная (национальная) юрисдикция осуществляется государством в отношении своих граждан, находящихся за пределами его территории, например, в открытом море, в Антарктике, в космическом пространстве. В случаях, предусмотренных национальным законодательством, юрисдикция государства распространяется на граждан данного государства и тогда, когда они находятся на иностранной территории, но осуществляться эта юрисдикция может

<sup>5</sup> См.: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685.

<sup>6</sup> См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. — М., 1979.

<sup>7</sup> См.: Воронов А.М. Административная юрисдикция налоговых органов. — М., 2006.

<sup>8</sup> См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — М., 2006;

<sup>9</sup> Письмо ФТС РФ от 29 сентября 2006 № 01-06/34176 «О направлении Методических рекомендаций». Документ опубликован не был / Режим доступа КонсультантПлюс.

только на территории своего государства, если иное не предусмотрено международным соглашением<sup>10</sup>.

Под административной юрисдикцией в энциклопедии юриста понимается установленная законодательными актами совокупность правомочий судов, органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению юридических санкций в административном порядке. Специфическая исполнительно-распорядительная деятельность по применению установленных государством нормативных предписаний к конкретным случаям разрешения конфликтных правовых ситуаций при возникновении спора о праве или нарушении установленных правил. Это одна из форм правоохранительной деятельности судов, органов управления, осуществляемая на основании и во исполнение законодательных предписаний.

Термин «административная юрисдикция» не является новеллой социально-экономических преобразований в России. Так, в Большой советской энциклопедии понятие «административная юрисдикция» было разъяснено, как установленная правовыми нормами деятельность органов государственного управления и их должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке. Юрисдикционные полномочия органов государственного управления в СССР и в др. социалистических странах основываются на строжайшем соблюдении принципа законности и четко урегулированы в соответствующих правовых актах. Порядок деятельности государственных органов по осуществлению административной юрисдикции регулируется административно-процессуальными правовыми нормами. Советское право устанавливает, что административная юрисдикция должна осуществляться в рамках законности, гласно, с соблюдением всех предусмотренных законом гарантий и прав личности. К числу таких гарантий относится право лица, дело которого разрешается в порядке административной юрисдикции, знакомиться со всеми материалами дела, представлять в свою защиту доказательства, требовать вызова свидетелей, назначения экспертизы, запроса документов и т.п.<sup>11</sup>

К вопросу о понятии и трактовке термина «административная юрисдикция» обращались в разное время советские и российские ученые юристы. Большой вклад в разработку проблем социалистического правосудия

внесли: С.Н. Братусь, М.А. Гурвич, В.Н. Грибанов, Н.Б. Зейдер, О.С. Иоффе, Р.Ф. Каллисторатова, М.С. Строгович, К.С. Юдельсон, М.А. Чельцов и др. Не менее существенный вклад в развитие понятия «административная юрисдикция» внесли: И.Я. Дюрягин, А.П. Корнев, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, П.Е. Недбайло, Н.Г. Салищева и др.<sup>12</sup> Труды этих ученых позволили не только глубоко исследовать теоретико-правовую сущность административной юрисдикции, но и активно влиять на повышение эффективности правоприменительной практики органов, осуществляющих юрисдикционные полномочия. Российские ученые, исследуя проблемы административной юрисдикции наибольшее внимание уделяли вопросам административной ответственности, административной деликтности, конфликтам отношений (Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, А.Е. Лунев, М.В. Костеников, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, М.Я. Саввин, М.С. Студеникина, А.П. Шергин, О.М. Якуба и др.

А.П. Шергин в одном из своих многочисленных трудов в области деликтологии, ответственности, юрисдикции отмечал: «Анализируя литературные источники, отметим положительную роль научных исследований этих проблем в области уголовного и гражданского судопроизводства, на базе которых разработаны важные рекомендации по повышению эффективности социалистического правосудия. Заметен интерес к юрисдикционной деятельности, осуществляемой арбитражами, общественными органами. Вместе с тем нельзя не заметить недостаточную разработку проблем юрисдикционной деятельности в науке административного права»<sup>13</sup>.

И.А. Галаган характеризовал административно-юрисдикционную деятельность органов и должностных лиц, как самостоятельный вид деятельности в административном процессе, как форму реализации материальных норм об административной ответственности. Еще в 1976 г. И.А. Галаган обосновал концепцию административно-юрисдикционного процесса, выявил его место в процессуальном праве, содержание, функции и др.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> При толковании терминов ФТС России ссылается на Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М., 1999. VI., а также Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.П. Горкина. – СПб., 1998.

<sup>11</sup> Большая советская энциклопедия. – М., 1969.

<sup>12</sup> См.: Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972; Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. – Свердловск, 1973; Григорьев Ф.А. Акты применения норм советского права: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1971; Наумов А.В. Применение уголовно-правовых норм. – Волгоград, 1973; Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978; Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. – М., 1960; Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – М., 1970.

<sup>13</sup> См.: Шергин А.П. Указ раб.

<sup>14</sup> См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. – Воронеж, 1976. – С. 5.

Попытку дать определение административной юрисдикции предпринял Б.В. Россинский, как «урегулированная законом деятельность уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица по разрешению индивидуальных административных дел (споров), связанных с административно-правовыми отношениями гражданина либо негосударственной организации с государственным (как правило, исполнительным) органом или органом местного самоуправления (их должностными лицами) при реализации этими органами властных полномочий. В частности, административной юрисдикцией является деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях и наложению административных взысканий»<sup>15</sup>.

«В процессе деятельности, получившей наименование «юрисдикции», — писал А.П. Шергин, — «разрешается юридическое дело, оказывается правовая защита нарушенным или оспариваемым интересам, выносится государственно-властное решение о применении соответствующей правовой санкции. Юрисдикция в социалистическом государстве — наиболее демократический способ разрешения правовых конфликтов, обеспечивающий не только эффективную защиту интересов государства, но и предоставляющий широкие возможности гражданам отстаивать свои права и законные интересы в случае их нарушения». «Посредством административной юрисдикции обеспечивается защита социалистических общественных отношений в государственном управлении — наиболее обширной сфере государственной практики, ведется борьба с самым распространенным видом правонарушений — административными проступками»<sup>16</sup>.

В начале 2000 годов в российском административном законодательстве произошли существенные изменения, направленные, прежде всего на совершенствование правового регулирования в сфере государственного управления, с другой стороны — расширением контрольных полномочий за деятельности органов исполнительной власти. Все больше внимания стало уделяться вопросам защиты прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется административное производство. Научное сообщество активно обсуждает идею создания системы административных судов в Российской Федерации, разработаны проекты федеральных законов «Об административных судах в Российской Федерации», а также Кодекс административного

судопроизводства. С проектами которых можно ознакомиться, например, на сайте правовой базы КонсультантПлюс.

Представляется, что для определения сущности и при исследовании фундаментальных характеристик административной юрисдикции необходимо не только выделить характерные ее черты, но функции. Функции выражают основное назначение (направления) административно-юрисдикционной деятельности, раскрывают сущность и предметное содержание этой деятельности, имеют внешнюю направленность, формально определены. Как правило, функции закрепляются в подзаконных нормативных правовых актах исполнительного органа власти и имеют рамки во времени, пространстве и по кругу лиц. Перечисленные признаки характеризуют содержательную сторону административной юрисдикции и присущи материальной стороне данного явления. Осмелимся предположить, что административная юрисдикция имеет две основные функции — разрешение конкретного индивидуального дела по существу (разбирательство) и функция защиты. Причем функция «защита» в нашем понимании несет в себе нагрузку защиты как интересов государства, так и интересов лиц, привлекаемых к ответственности. Кроме сказанного, автор настоящей работы придерживается твердой позиции о том, что имеются и другие функции — вспомогательного характера. Например, профилактическая функция. Такой вывод сделан в связи с тем, что одной из основных задач административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти является предупреждение административных правонарушений, поскольку при разрешении спора и привлечении лица к ответственности решаются вопросы предупредительного, профилактического, воспитательного и иного характера. Не каждый орган исполнительной власти наделен правоохранительной функцией, но функция предупреждения правонарушения присуща каждому из них. Например, Таможенные органы в силу закона являются правоохранительными органами и наделены соответствующими функциями. А налоговые органы, не являются правоохранительными, но их основная функция по налоговому контролю и учету налогоплательщиков опосредует появление вспомогательной функции — предупреждение налоговых правонарушений. У каждого органа исполнительной власти (должностного лица), наделенного от имени государства осуществлять административно-юрисдикционные действия могут быть свои, свойственные только данному органу вспомогательные функции. Важно отметить, что привлечение лица к административной ответственности — кара-

<sup>15</sup> См.: Россинский Б.В. Административное право. Словарь-справочник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.

<sup>16</sup> См.: Шергин А.П. Там же. — С. 5.

тельная функция, не может быть основной у органа разрешающего индивидуальное дело. Так основная задача комиссии по делам несовершеннолетних — защитить права ребенка, а не наказать его.

Действия органов исполнительной власти, с нашей точки зрения, должны быть направлены, в первую очередь, не на разрешение и предотвращение возникшего конфликта, а на его предупреждение, путем ведения работы профилактического, разъяснительного характера. Подтверждением выдвинутой гипотезы является положение ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ «Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Следует согласиться с мнением О.Ю. Гречкиной, которая в своих исследованиях пишет о необходимости разграничения категорий «административная юрисдикция» и «административная судебная юрисдикция».

«Судьи, — пишет О.Ю. Гречкина, — применяя нормы административно-процессуального права, осуществляют административную судебную юрисдикцию, ориентируясь на судебные механизмы административного разбирательства, а, соответственно, административные органы — административную несудебную юрисдикцию в пределах установленной компетенции на основе административно-процессуальных норм, закрепленных в действующем законодательстве»<sup>17</sup>.

Таким образом, под административной юрисдикцией предлагается понимать установленную административно-процессуальными нормами административную (несудебную) деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, наделенных от имени государства полномочиями по разрешению индивидуальных дела по существу, направленную на предупреждение правонарушений, защиту прав и законных интересов государства, общества, физических и юридических лиц и применению юридических санкций в административном порядке.

### Библиографический список:

1. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. — Воронеж, 1976.
2. Гулягин А.Ю. Функциональный и компетенционный подходы при классификации органов административной юрисдикции // Российская юстиция. — 2012. — № 5.
3. Гречкина О.Ю. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.
4. Салищева. Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — М., 1970.
5. Шергин А.П. Административная юрисдикция. — М., 1979.

### References (transliteration):

1. Galagan I.A. Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR. — Voronezh, 1976.
2. Gulyagin A.Yu. Funktsional'nyy i kompetentsionnyy podkhody pri klassifikatsii organov administrativnoy yurisdiksiy // Rossiyskaya yusti-tsiya. — 2012. — № 5.
3. Grechkina O.Yu. Administrativnaya yurisdiksiya tamozhennykh organov Rossiyskoy Federatsii: teoretiko-prikladnoe issledovanie: Dis. ... d-ra. yurid. nauk. — M., 2011.
4. Salishcheva. N.G. Grazhdanin i administrativnaya yurisdiksiya v SSSR. — M., 1970.
5. Shergin A.P. Administrativnaya yurisdiksiya. — M., 1979.

<sup>17</sup> См.: Гречкина О.Ю. Указ раб. — С. 13.