

Ю.В. Софронов

**К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ЮРИСДИКЦИИ**

В статье рассматриваются различные подходы к определению понятий административного процесса, административной юрисдикции и административной юстиции, проводится их соотношение. Сформулированы сущностные признаки административно-юрисдикционного процесса.

Ключевые слова: административный процесс, административная юрисдикция, административная юстиция.

Y.V. Sofronov

**TO THE ISSUE OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION
ESSENCE**

The article discusses various approaches to the definition of the administrative process, administrative jurisdiction and administrative justice, is their relationship. The essential characteristics of administrative-jurisdictional process are formulated.

Keywords: administrative process, administrative jurisdiction, administrative justice

Всестороннее познание любого предмета, процесса или явления невозможно без последовательного изучения его сущности, которая, как многие философские категории, представляясь для большинства исследователей непонятой и потому пугающей, остается без должного их внимания, что, несомненно, обедняет исследование, лишая его автора возможности изучить искомый предмет во всех его внутренних связях и закономерностях. Безусловно, анализ сущности невозможен без определенной доли абстракции, однако «способ восхождения от абстрактного понятия к конкретному является способом всестороннего раскрытия сущности предмета [1, с. 157]. В свою очередь «дойти до познания сущности предмета – значит дойти до отражения его внутренних противоречий» [1, с. 197].

На наш взгляд, следует согласиться с А. Е. Фурман, по мнению которого, «для отражения сущности создаются понятия» [2, с. 131]. Так, каждая наука, концентрируя накапливаемые ею знания, оперирует определенными понятиями. На первый взгляд всякое понятие представляет собой абстракцию, что создает видимость его отхода от действительности. По мнению И. Т. Фролова, с помощью понятия происходит более глубокое познание того или иного явления путем выделения и исследования его существенных сторон [3, с. 371–372].

Несмотря на то, что проблемы административного процесса, административной юстиции, административной юрисдикции неоднократно становились предметом научной дискуссии в заинтересованных кругах, до

сих пор отсутствует единый подход к определению этих понятий, нет единого понимания их предмета и содержания [4, с. 20–24].

Одним из первых авторов, поднявших данные проблемы был Г.И. Петров, который определил понятие административно-процессуального права как совокупность норм, регулирующих процессуальные отношения, складывающиеся в сфере управленческой деятельности [5, с. 27].

А.Е. Лунев, обращаясь к вопросам административного процесса, полагал, что он (процесс) охватывает весь комплекс мер по осуществлению компетенции органов государственного управления (от принятия правового акта до наложения административного взыскания) и всегда имеет место там, где осуществляется деятельность исполнительных и распорядительных органов [6, с. 130].

Несколько уже воспринимали административный процесс Н.Г. Салишева и С.И. Котюргин, по мнению которых применительно к данному понятию речь должна идти исключительно о производстве по делам об административных правонарушениях или деятельности по применению мер принуждения, указывая при этом, что административный процесс в правовом смысле представляет собой порядок осуществления юрисдикции [7]. Как справедливо отмечает Н.В. Сухарева, такая позиция представляется весьма спорной, поскольку процедуры лишь по делам об административных правонарушениях составляют часть административного процесса [8, с. 16].

По мнению других авторов, административный процесс следует рассматривать шире, включая в него порядок правильного, основанного на нормах права разрешения государственными органами всех индивидуальных дел в области исполнительной и распорядительной деятельности [9, с. 131] или порядок реализации административных норм в сфере деятельности государственных органов по разрешению индивидуальных дел [10, с. 44–45].

Заметим, что факт наличия столь серьезных разногласий в ученых кругах того времени явился, на наш взгляд, результатом отсутствия самого предмета административно-процессуального права. Определить предмет административно-процессуального права можно путем выделения отношений, возникших в ходе административного процесса, поскольку, как уместно отмечает Ю.М. Козлов, для определения предмета той или иной отрасли права следует выделить круг однородных общественных отношений, регулируемых данной отраслью [11, с. 5]. Развивая эту мысль, В.Д. Сорокин подытожил, что существенное влияние на предмет оказывает и связь с материальной отраслью, являющейся основой для процессуальной, с которой последняя наиболее тесно связана [12, с. 54, 57].

Лишь в 90-х годах понимание административно-процессуальной деятельности как деятельности юрисдикционного характера стало относительно четким. Конечно, существенную роль при этом сыграло принятие Конституции Российской Федерации, закрепившей положение о разделении судебной власти на конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство (ст. 118). С этого времени в

полемике наметился определенный прогресс, выразившийся в формировании двух относительно устоявшихся позиций:

а) административный процесс как совокупность всех действий, совершаемых исполнительными органами (должностными лицами) для реализации возложенных на них задач и функций;

б) административный процесс как административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти и правосудия [13, с. 315–318].

Существуют и иные взгляды на этот счет. Так, Ю.Н. Стариков характеризует административный процесс как судебную реакцию на возможные нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности, а процессуальная форма реализации административно-правовых норм обеспечивает реальное восприятие и функционирование административных отношений [14, с. 53, 56]. На наш взгляд, предложенный подход не выдерживает критики, поскольку а) автор ошибочно исключает из данного процесса юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти, б) вводит понятие «судебная реакция», не определяя, что она собой представляет.

Резюмируя, мы приходим к выводу, что *под административным процессом следует понимать урегулированную нормами административно-процессуального права процессуальную деятельность органов исполнительной и судебной властей по реализации административных норм и разрешению дел, возникающих из административных правоотношений, в том числе в рамках рассмотрения административно-правовых деликтов.*

Важно отметить, что нередко понятия «административный процесс» и «административно-юрисдикционный процесс» отождествляются, что не вполне верно, хотя данные понятия тесно переплетаются. Как справедливо отмечает Ю.М. Козлов, юрисдикционную функцию, причем в значительном объеме, повседневно и на различных уровнях системы государственного управления осуществляют исполнительные органы (должностные лица) непосредственно, т.е. во внесудебном порядке. Такие действия выражают реализацию одного из составных элементов их административной право- и дееспособности. Иными словами, они осуществляют административную юрисдикцию, хотя она не является главным и определяющим содержанием государственно-управленческой деятельности признаком, что характерно для функционирования судебных органов [13, с. 318].

Представляется необходимым разграничить данные понятия, выделив общие их начала и вычленив особенности.

Говоря об общих началах, можно констатировать неразрывную связь административного процесса и административно-юрисдикционного процесса, так как последний не только регулируется административно-процессуальными нормами, но и является частью административного процесса. Что касается особенностей юрисдикционного процесса, то они зависят от уполномоченного на его осуществление субъекта и имеющейся у них компетенции. Условно можно выделить внесудебную и судебную

административно-юрисдикционную деятельность. Первую осуществляют органы исполнительной власти, вторую – органы правосудия. Органы правосудия, рассматривая дела об административных правонарушениях, осуществляют контрольную функцию по отношению к органам исполнительной власти.

Очевидна потребность детального рассмотрения понятия «административная юрисдикция», трактуемого до недавнего времени как судопроизводство. Обращаясь к этимологии данного понятия с учетом его иностранного происхождения, нами обнаружен неоднозначный подход к переводу термина «jurisdictio» (лат.). Так, И.С. Розенталь и В.С. Соколов переводят его как подсудность, судебная компетенция [15, с. 147]. В свою очередь И.С. Перетерский предлагал переводить данный термин как разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил [16, с. 74]. Чуть шире рассматривался данный термин в словаре иностранных слов, предлагая два значения: а) подсудность, право производить суд, решать правовые вопросы; б) правовая сфера, на которую распространяются полномочия данного государственного органа [17, с. 610].

Говоря собственно об административной юрисдикции, А.П. Шургин именуется ее видом правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, который включает рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решения по ним в установленном порядке. При этом ученый отмечает отсутствие у административной юрисдикции тождества с правосудием, поскольку последнее является лишь ее частью. Суть юрисдикционной деятельности в применении процессуальных норм, а не в создании норм права, отмечает автор [18, с. 11–12, 45].

Данная позиция представляется весьма спорной, прежде всего, в силу ограничительного толкования предмета административной юрисдикции. Полагаем, производство по жалобам, предполагающее правовую оценку действий тех или иных лиц, также входит в административную юрисдикцию. В этом контексте хочется поддержать мнение В.В. Сажинной, подразделяющей административную юрисдикцию на а) разрешение в административном порядке жалоб граждан на действия государственных и общественных организаций, б) рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним [19, с. 39–40].

В то же время, на наш взгляд, не вполне корректно отождествлять юрисдикцию с конкретной деятельностью конкретных органов государственной власти. Речь должна идти, прежде всего, о пределах полномочий этих действий, а не о самих действиях. Иными словами, юрисдикция, в том числе административная, определяет границы «дозволенного», указывая на полномочия тех или иных субъектов административной юрисдикции.

Таким образом, под административной юрисдикцией следует понимать урегулированные административно-процессуальными нормами полномочия государственных органов и их должностных лиц по

рассмотрению и разрешению административных споров, а также дел об административных правонарушениях и принятия решений по ним.

Предложенное понятие весьма широко трактует сущность административной юрисдикции. Признавая это и принимая во внимание предмет проводимого исследования – административную юрисдикцию арбитражных судов, обратимся к анализу административно-юрисдикционной деятельности органов правосудия.

Справедливости ради заметим, что по причине отсутствия специализированных административных судов административно-юрисдикционную деятельность осуществляют все ветви судебной власти, что позволяет именовать их административной юстицией. Данный тезис не вызывает сомнений в заинтересованных кругах. Однако сущность этого явления остается спорной для большинства ученых. Нет необходимости глубоко погружаться в историю, чтобы оценить значимость административной юстиции [20]. К ее исследованию многократно обращались и относительно современные ученые, мнения которых также не приведены к единому знаменателю. Так, Н.Г. Салищева и Н.Ю. Хаманева административной юстицией называют систему внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам [21]. Д.Н. Бахрах полагает, что это рассмотрение судами жалоб граждан на акты органов управления и должностных лиц [22, с. 53]. Ю.Н. Стариков говорит о административной юстиции как об одной из форм осуществления судебного надзора за управлением, в рамках которого судом проверяется законность совершенных административных действий и принятых органами управления административных актов, принимаются меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, привлекаются к ответственности лица, виновные в нарушениях закона [23].

Не вдаваясь в полемику по данному вопросу, мы пришли к выводу, что *под административной юстицией следует понимать рассмотрение и разрешение административных споров на основе специального процессуального порядка реализации материально-правовых административных норм системой органов правосудия, осуществляющих судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти (должностных лиц).*

Неизменными атрибутами любого явления и процесса (административный процесс в арбитражных судах не является исключением) выступают признаки, отражающие специфические особенности рассматриваемого предмета исследования. Применительно к административно-юрисдикционному процессу в качестве таковых выступают: нормативность, универсальность, системность, непрерываемость. Думается, целесообразно рассмотреть названные признаки подробнее.

Особенностью первого из названных признаков является то, что административный процесс урегулирован не только административным законодательством, но и в равной степени административно-процессуальными нормами права. В этом смысле субъекты

административной юрисдикции обладают своего рода двуединым процессуальным подчинением, при котором в той или иной ситуации способны и обязаны руководствоваться и административными, и административно-процессуальными правовыми нормами.

Что касается универсальности административного производства, то имеются в виду единые подходы к разрешению рассматриваемых дел, связанных с применением мер административной ответственности, и дел, связанных с обжалованием действий (актов) органов, наделенных властными полномочиями. Рассмотрение указанных дел по существу не специфично и судьями не дифференцируется, что позволяет добиться преемственности принимаемых решений.

Говоря о системности административного процесса, нами предполагается определенный способ построения органов, отправляющих правосудие по делам, возникающим из административных правоотношений «по вертикали», с соблюдением подчиненности вышестоящим нижестоящих инстанций.

Непререкаемость административного производства выражается в обязанности органа исполнительной власти исполнить судебный акт, имеющий большую юридическую силу, нежели изданный тем же либо вышестоящим органом исполнительной власти. При этом речь идет, конечно же, о судебном акте, вступившем в юридическую силу.

Полагаем, указанные признаки взаимообусловлены и взаимозависимы в определенной степени и в то же время специфичны по отношению к административному процессу арбитражных судов, что позволяет воспринимать их как одну из составляющих сущности рассматриваемого явления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Диалектическая логика / под ред. З.М. Оруджева, А.П. Шептулина. М., 1986.
2. Фурман А. Е. Материалистическая диалектика (основные категории и законы). М., 1969.
3. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 1986.
4. Ваньков А.В. Понятие и сущность юридического процесса // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России: научно-практический журнал. 2010. № 4.
5. Петров Г.И. Задачи кодификации советского административного права // Сов. гос-во и право. 1958. № 6.
6. Лунев А.Е. Выступление на обсуждении проблем административного процесса // Там же. 1963. № 1.
7. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 8,16; Котюргин С.И. О понятии административного процесса // Сб. статей адъюнктов и соискателей Высшей школы МООП СССР. М., 1966. С. 6.
8. Сухарева Н.В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
9. Ямпольская Ц.А. Выступление на обсуждении проблем административного процесса в СССР // Сов. гос-во и право. 1961. № 1.
10. Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). Саратов, 1962.

11. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.
12. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972.
13. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1997.
14. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. М., 1998.
15. Розенталь И.С., Соколов В.С. Учебник латинского языка. 2-е изд. М., 1956.
16. Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права. Ч. 1. Древний мир. Вып. 2: Древний Рим. М., 1945.
17. Словарь иностранных слов. 18-е изд. М., 1979.
18. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.
19. Сажина В.В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Сов. гос-во и право. 1989.
20. Гаген В.А. Административная юстиция: конспект лекций. Ростов, 1916; Загряцков М.Д. Административная юстиция // Критическое обозрение. 1908. Вып. 2. С. 79–83; Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы (в теории и законодательстве). М., 1924. С. 10; Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. Кн. 1. С. 9; Корф С.А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Кн. 2-3; Лазаревский Н.И. Административное усмотрение // Право. 1900. № 41-42. С. 41; Тарасов И.Т. Административная юстиция // Земство. 1882. № 15. С. 4–7 и др.
21. Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 78; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 132.
22. Бахрах Д.Н. Административное право (общая часть): учебник. М., 1993.
23. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. 197 с.