

Концепция современной административной юрисдикции

В последнее время значительно возрастает роль исполнительной власти. В правовом государстве исполнительная власть объективно заинтересована в укреплении законности в государственном управлении¹. Она осуществляет нормотворческую и правоприменительную деятельность, связанную с руководством определенной отраслью. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти обусловлена обстоятельствами положительного, организующего характера, поскольку организованность общественных отношений является непременным условием жизнедеятельности любой социальной системы. Нарушения этого условия вызывают необходимость устранения негативных обстоятельств и приведения системы в должное состояние. Реализация этой задачи обеспечивается посредством правоохранительной деятельности, составной частью которой является юрисдикция.

Под юрисдикцией традиционно понимается судопроизводство, подсудность, правомочие производить суд². Действительно, законодательство возлагает на суды осуществление большого объема юрисдикционных полномочий. Однако правосудие является хоть и основной, но все-таки частью юрисдикционной деятельности. Юрисдикцию осуществляют не только судебные органы, но и значительный круг органов государственного управления (в первую очередь, органов исполнительной власти). Следовательно, юрисдикция не может быть полностью отождествлена ни с правосудием, ни с судебной деятельностью в целом, поскольку в этом случае совершалась бы логическая ошибка «pars pro toto» – рассмотрение части вместо целого.

В общем виде с юрисдикцией связывают деятельность государственных органов по разрешению правовых конфликтов. Причем содержание юрисдикции получает отраслевую окраску в зависимости от предмета рассмотрения (уголовно-правовая, гражданско-правовая, административная, дисциплинарная и т.п.) Все виды юрисдикции существенно отличаются между собой, но их объединяет одно: юрисдикцион-



И.Д. Фиалковская

*Доцент кафедры административного
и финансового права ННГУ им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук, доцент*

ный способ охраны общественных отношений, заключающийся в рассмотрении компетентным органом юридического спора по существу и принятие по нему решения. Многообразие правонарушений порождает необходимость применения различных юрисдикционных способов защиты общественных отношений.

Административные правонарушения и административно-правовые споры составляют основную массу правовых конфликтов в государственном управлении. В этом отношении большую роль играет административная юрисдикция, поскольку именно она оказывает существенное влияние на эффективность охраны общественных отношений. Важность этой деятельности обусловлена не только большим количеством административных правонарушений, но и постоянным расширением административно-юрисдикционной защиты.

Чтобы определить административную юрисдикцию как самостоятельное правовое явление, необходимо выявить ее характерные признаки.

1. Административная юрисдикция является правоприменительной и правоохранительной деятельностью.

Правоприменительный характер административной юрисдикции выражается в том, что она, как государственно-властная деятельность, состоит в применении закона к административно-правовым конфликтам и принятии по ним решений. Правоприменение осуществляется в строго установленных законом процессуальных формах. И чем эффективнее применяется право, тем надежней гарантии прав и свобод граждан, тем тверже режим законности.

При наличии правового спора или правонарушения необходимо вмешательство компетентных органов. Здесь возникает объективная потребность в правоохранительной деятельности. Правоохранительное регулирование, идущее по линии контрольных и правоохранительных органов, призвано гарантировать и защищать права и свободы людей, установленные принципы и институты государственного управления³. Правоохранительная деятельность включает в себя надзор, контроль, правообеспечение, разрешение дел о правонарушениях, исполнение принуждения. Юрисдикция является центральной частью правоохранительной деятельности. Качество правоохранительной деятельности в целом и административной юрисдикции в частности характеризует уровень законности в государстве.

2. Основанием административной юрисдикции является административно-правовой спор или правонарушение.

Содержанием административной юрисдикции является рассмотрение не любых, а спорных индивидуальных дел, когда осуществляется правовая оценка конкретного деяния. Можно выделить следующие основания административной юрисдикции, по которым группируются административно-юрисдикционные производства: производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство (по делам о дисциплинарных проступках государственных служащих), материальное производство (по делам о материальной ответственности военнослужащих) и производство по жалобам граждан.

3. Законом установлен определенный порядок рассмотрения административного дела.

Установление и доказывание событий в юрисдикционном процессе осуществляется в рамках особой процессуальной формы, которая присуща любому юрисдикционному органу. Правовое регулирование юрисдикционной административно-процессуальной деятельности создает основу для возникновения особого вида процессуальных правоотношений горизонтального типа, в рамках которых обеспечивается одинаковый правовой уровень их участников и равная защита их прав.

Административно-юрисдикционный процесс предполагает не только активность юрисдикционного органа, но и активность других участников. В частности, участники производства по делам об административных правонарушениях вправе защищать свои интересы, представлять доказательства, давать объяснения, заявлять ходатайства, отводы и т.п. Свою процессуальную специфику имеют и дисциплинарное, и материальное производство и производство по жалобам. Причем действующим законодательством закрепляются не только права участников производства, но и обязанность юрисдикционного органа по защите этих прав.

4. Административно-юрисдикционная деятельность носит межотраслевой характер.

В рамках административной юрисдикции осуществляется защита как административно-правовых отношений, так и отношений других отраслей права (финансовых, земельных, трудовых, налоговых, таможенных и т.д.). Административные отношения могут быть «осложнены элементами других правоотношений»⁵.

5. Административная юрисдикция характеризуется множественностью и неоднородностью субъектов, ее осуществляющих.

Особенностью административной юрисдикции является осуществление ее многочисленными органами государственного управления, их должностными лицами, а также судебными органами. Причем судебные органы рассматривают определенные категории дел административного характера. Другая особенность административной юрисдикции специализация юрисдикционной защиты. Если для правосудия характерна универсальность в деятельности суда, который рассматривает и принимает решения по всем категориям дел, подведомственным суду, то функции административно-юрисдикционной защиты распределены между различными субъектами. Большинство органов административной юрисдикции (инспекциями федеральных органов исполнительной власти) рассматривается ограниченная группа правовых конфликтов. Дисциплинарную и материальную юрисдикцию осуществляет представитель нанимателя. Многопрофильную административную юрисдикцию осуществляют суды общей юрисдикции, административные комиссии и органы внутренних дел.

6. Результатом административной юрисдикции является издание административно-юрисдикционного акта.

Юрисдикция как процесс это способ разрешения правовых конфликтов. Итогом является принимаемое по результатам рассмотрения дела решение (юрисдикционный акт). Юрисдикционный акт властное одностороннее воздействие, находящее свое конечное выражение в решении административно-правового спора, в оценке правомерности поведения. Принятие юрисдикционного акта это не право, а обязанность органа, разрешающего дело. Качество юрисдикционных актов имеет большое значение. Однако до настоящего времени самым сложным вопросом является установление «власти» законов над самим публичным управлением⁵. Административно-юрисдикционный акт выполняет функцию индивидуально-регулирующую тогда, когда это будет обеспечено должным поведением обязанных лиц. Законодательство предусматривает для этого соответствующую гарантию, устанавливая действительность (обязательность) акта, пока в установленном законом порядке не будет доказано обратное. Большие требования предъявляются и к обоснованности решений. Они должны базироваться на полной и всесторонней оценке фактической и нормативной сторон дела.

Выбор оптимального решения в процессе административно-юрисдикционной деятельности – это средство решения определенных социальных задач, поскольку с помощью актов административной юрис-

дикции корректируется поведение объектов управления, обеспечивается защита общественных отношений, прав и свобод человека и гражданина. Также, законное и справедливое решение повышает авторитет государственного органа, способствует формированию позитивных правовых установок граждан.

Сказанное позволяет определить административную юрисдикцию как систему правоотношений, возникающих при осуществлении уполномоченными органами процессуальной деятельности, охватывающей рассмотрение административно-правовых споров (дел о правонарушениях по административному праву), и принятие по ним решений в установленных законом форме и порядке.

В заключение можно сформулировать основные цели административной юрисдикции как процессуальной категории:

- установление материально-деликтных административных отношений, связанных с нарушением закона;

- всестороннее исследование обстоятельств административно-правового спора или правонарушения и достижение истины по делу;

- неотвратимость применения наказания в случае доказанности вины;

- охрана общественных отношений и прав личности в административно-юрисдикционном процессе.

В соответствии с этим, основными функциями административной юрисдикции являются:

- функция установления материально-деликтного административного отношения;

- функция реализации материально-правового отношения на основе всестороннего разрешения дела и применения санкций к виновным;

- функция защиты общественных отношений и прав человека и гражданина.

В настоящее время огромное значение приобрел принятый в 2015 году Кодекс административного судопроизводства РФ (КАС РФ). Данный закон в качестве задач административного судопроизводства устанавливает, в частности, защиту прав, свобод и законных интересов граждан, доступность правосудия, укрепление законности и предупреждение правонарушений.

В Законе установлены принципы административного судопроизводства, отвечающие общим принципам правосудия и защиты прав личности: независимость судей, равенство всех перед законом и судом, законность и справедливость при разрешении дел, гласность и открытость судебного разбирательства,

сопоставительность и равноправие сторон. Кодексом определен состав участников судопроизводства, их процессуальные права и обязанности. Установлены процессуальные сроки, меры предварительной защиты и меры процессуального принуждения. Подробно регламентирован порядок рассмотрения дела и принятия решения. В Законе определены особенности производства по отдельным категориям дел; установлен порядок рассмотрения административ-

ного дела в рамках упрощенного производства. Детально урегулированы правила пересмотра решений: производство в апелляционной инстанции, кассационной инстанции, надзорной инстанции.

Таким образом, можно сделать вывод, что развитие российского законодательства, регулирующего административную юрисдикцию, направлено на совершенствование механизма обеспечения законности и прав граждан в государственном управлении. ■

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М. Омега-Л. 2005. С. 313.

² См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., «Азъ», 1993. С. 949; Словарь иностранных слов под ред. И.В.Лехина. М., «Русский язык» 1988. С. 597.

³ Атаманчук Г.В. Указ.соч. С. 304.

⁴ Чечот Д.М. Административная юстиция: теоретические проблемы. Л., 1973. С. 81.

⁵ Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения` Воронеж. Изд-во Воронежского ун-та. 2010. С. 371.