

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ КАК СПОСОБ
РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ**

Д. Ю. Щепкин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 августа 2013 г.

Аннотация: *приводится понимание административной юрисдикции как способа разрешения административно-правовых споров. Анализируется судебная и несудебная административная юрисдикция.*

Ключевые слова: *административная юрисдикция, административный спор, административное судопроизводство, административный процесс.*

Abstract: *the article deals with administrative jurisdiction as administrative disputes are adjudicated. It is analyses administrative jurisdiction in the court, administrative jurisdiction in the bodies of executive power.*

Key words: *administrative jurisdiction, administrative disputes, administrative legal proceedings, administrative procedure.*

Административная юрисдикция является неотъемлемой функцией любой государственно-правовой системы, следовательно, изучать ее необходимо как систему в целом и как отдельные ее элементы в частности. Исходя из определения административной юрисдикции, можно назвать такие важнейшие блоки исследований, как совокупность правомочий соответствующих государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц разрешать в судебном и (или) несудебном порядке административно-правовые споры, конфликты и аномалии правового характера на основе юридической оценки ситуации и (или) действия (бездействия) соответствующих субъектов права с возможностью применения мер принудительного воздействия, включая меры административной ответственности.

В качестве основных составляющих, которые являются в достаточной степени автономными объектами научного познания, можно назвать:

- 1) административно-юрисдикционное разрешение административно-правовых споров;
- 2) административно-юрисдикционное разрешение административно-правовых конфликтов;
- 3) преодоление аномалий правового характера посредством административно-юрисдикционного воздействия на них и/или их субъектов.

В пределах проводимого исследования особый интерес представляет возможность (процесс) разрешения административно-правовых споров методами и способами административно-юрисдикционного содержания. Однако в современной юриспруденции данная проблематика осложнена отсутствием единого понимания категории «административно-правовой спор» и неустановленным ее соотношением с другими юридическими дефинициями, категориями и институтами. Например, некоторые ученые,

говоря об объектах административной юрисдикции и опираясь на непосредственную ее взаимосвязанность с административными спорами, допускают противоречия в толковании и соответственно в соотношении базовых институтов административной юрисдикции.

Например, в учебнике «Административная юрисдикция налоговых органов» административная юрисдикция рассматривается только применительно к административно-правовым спорам, рассматриваемым во внесудебном порядке. При этом под административной юрисдикцией во внесудебном порядке понимается урегулированная законом разновидность правоприменительной административно-процессуальной деятельности уполномоченного органа публичной власти по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного). Разрешение административно-правовых споров в судебном порядке авторы называют административной юстицией¹.

Так, Т. В. Кашанина и А. В. Кашанин к административно-юрисдикционной деятельности относят «деятельность по разрешению административно-правовых споров, споров между сторонами, регулируемых административным правом общественных отношений, которые возникают в связи со сложившимся у одной стороны впечатлением, что ее права и обязанности нарушены. Такие споры могут возникать как между исполнительными органами, так и между исполнительными органами и управляемым субъектом». В данном определении все достаточно ясно – юрисдикция представлена как средство разрешения именно административного (публичного) спора (хотя это и сужает объем и содержание административной юрисдикции). Авторы несколько нелогично, по нашему мнению, продолжают: «Они (споры) разрешаются в рамках производства по делам об административных правонарушениях, по жалобам граждан и юридических лиц, а также согласительных процедур»², в связи с чем возникает вопрос о правомерности изложенного в предыдущей цитате ограничения содержания административной юрисдикции только спорной сферой, поскольку далее ученые говорят о производстве по делам об административных правонарушениях, которое направлено не только и не столько на разрешение спора, сколько на преодоление правового конфликта или аномалии юридического содержания. Это свидетельствует о необходимости четкого уточнения, определения и разграничения ряда понятий, среди которых и понятие системы административной юрисдикции, в частности административный спор.

Несмотря на то что в последнее десятилетие проблематике административного спора в науке уделялось серьезное внимание³, констатировать

¹ См.: Административная юрисдикция налоговых органов : учебник / Е. А. Алевтин [и др.] ; под ред. М. А. Лапиной. М., 2012.

² Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права : учебник. М., 1996. С. 507.

³ См., например: Дивин И. М. Сущность и правовая природа административно-правового спора // Рос. юстиция. 2012. № 1. С. 40–44 ; Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009 ;

разрешенность всех «спорных» вопросов пока нельзя. Кроме того, пока не выработано единой концепции административного спора, отсутствуют и традиции применения наполненных адекватным содержанием понятий, примеры чему будут приведены далее.

При описании правовых явлений исследователи свои первые шаги, как правило, делают в направлении лингвистического уяснения их смысла, что позволяет установить не только первоначальную основу, но и содержание, наиболее понятное, а следовательно, и предпочтительное для широкого использования в социуме. Признавая логику такого исследовательского подхода, обратимся к предлагаемому филологией смыслу слова «спор». Так, В. И. Даль понимает под спором «словесное состязанье, устное или письменное прение, где каждая сторона, опровергая мнение противника, отстаивает свое»⁴.

Аналогичным образом раскрывают значение слова «спор» и современные исследователи, указывающие, что в общеупотребительном смысле под спором понимается разногласие, обсуждение чего-нибудь, в котором каждый отстаивает свое мнение⁵. Например, «административно-правовой спор – это регламентированное нормами арбитражно-процессуального и административного права *разногласие* (курсив наш. – Д. Ш.), возникающее между субъектами административно-правовых отношений в результате реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий»⁶.

Показательно и то, что в юридической теории категория «спор» выделяется из категории «конфликт», под которым наиболее часто понимается «тип социальных взаимодействий, характеризующийся противодействием социальных субъектов, обусловленный противоречием их потребностей, интересов, целей, а также социальных статусов ролей и функций»⁷.

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 субъек-

Дунарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж, 2003 ; *Серков П. П.* Об административно-правовых признаках экономического спора // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 8–12 ; Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7 ; *Старилов Ю. Н.* «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 3–11 ; *Его же.* Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации : реальность и перспективы // Рос. судья. 2012. № 12. С. 20–29 ; и др.

⁴ *Даль В. И.* Словарь живого великорусского языка. Современная версия. М., 2002. С. 617.

⁵ См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 746.

⁶ *Дивин И. М.* Сущность и правовая природа административно-правового спора // Рос. юстиция. 2012. № 1. С. 40–44.

⁷ Социальные технологии : толковый словарь / отв. ред. В. Н. Иванов. М., 1995. С. 61.

ектами общественных отношений административно-правовой конфликт, являющийся по отношению к административно-правовому спору и административному правонарушению родовым, аккумулирующим понятием»⁸.

На наш взгляд, отождествление понятий «административный спор» и «административный конфликт» неправомерно. С формально-логической точки зрения конфликт может быть предпосылкой возникновения спора в юридическом смысле, но не любой административный спор развивается на базе конфликта и, тем более, не любой спор есть конфликт. Как справедливо отмечает Е. Б. Лупарев, «нельзя всегда говорить об административном или административно-правовом споре как о разновидности социального конфликта. Реакция стороны конфликта на действия противоположного субъекта может протекать как в правовых рамках, т.е. возникает правовой спор, так и во внеправовых формах, которые могут обладать определенной степенью общественной опасности, и говорить об административном споре вряд ли логично»⁹.

Вместе с тем и административно-правовой спор, и административно-правовой конфликт могут разрешаться посредством административной юрисдикции, т.е. на основе властного решения уполномоченного субъекта публичной власти в судебном или административном порядке.

Если взять за основу определение административного правового спора как типа комплексного материально-процессуального административного правоотношения, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями¹⁰, то можно сделать следующие выводы, определяющие значение и место административной юрисдикции в системе административно-правового спора:

1) административная юрисдикция является одним из способов разрешения административно-правового спора, поскольку спор становится правовым именно с момента обращения сторон к уполномоченному реализовывать свои юрисдикционные полномочия субъекту (так, А. А. Демин справедливо отмечает, что «спор – это не любое недовольство одной стороны административного правоотношения действиями другой, а официальное предъявление административного иска в государственный орган или должностному лицу, правомочным такой спор разрешить»¹¹);

2) административная юрисдикция характеризуется как процессуальная составляющая административно-правового спора, поскольку струк-

⁸ *Гречкина О. В.* Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации : теоретико-прикладное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

⁹ *Лупарев Е. Б.* Общая теория административно-правового спора. С. 11–12.

¹⁰ См.: Там же. С. 24.

¹¹ *Демин А. А.* Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та. Вып. 11. Сер.: Право. 1998. № 4. С. 25–26.

туру административного спора составляет комплекс отношений материального (например, предмет спора) и процессуального (например, порядок разрешения спорного вопроса) характера;

3) в процессе разрешения административно-правового спора реализуются как материальные, так и процессуальные составляющие системы административной юрисдикции, поскольку:

– наличие субъектов, уполномоченных к разрешению различных категорий споров, определение их компетенции и права на обращение к ним заинтересованных (спорящих) сторон составляет материальную основу системы административной юрисдикции;

– совокупность процедур разрешения спора посредством реализации властных (принудительных) полномочий соответствующего субъекта образует процессуальные отношения и может определяться как одно из производств административно-юрисдикционного процесса.

Процессуальному аспекту системы административной юрисдикции присущи, хотя и в несколько модифицированном виде, все те стадии, которые характерны для порядка разрешения административных споров любым иным способом (например, посредством согласительных процедур), а также стадии их динамики.

С точки зрения А. Ю. Гулягина, «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»¹².

По мнению Н. Ю. Хаманевой, можно выделить следующие стадии развития административно-правового спора:

1) возникновение у одной или обеих сторон мотивов юридического характера, т.е. возникновение объективно конфликтной ситуации, выражающейся в нарушении, по мнению гражданина, его прав и законных интересов;

2) соблюдение гражданином своих интересов в этой ситуации;

3) подача жалобы;

4) рассмотрение жалобы;

5) издание правоприменительного акта на основе всех обстоятельств дела¹³.

Очевидно, что стадии подачи жалобы (возбуждения дела), рассмотрения жалобы (рассмотрения дела, разрешения дела по существу) и издания правоприменительного акта на основе всех обстоятельств дела (вынесение решения) в полном объеме характеризуют этапы реализации административной юрисдикции как процесса разрешения административно-правово-

¹² Гулягин А. Ю. Функциональный и компетенционный подходы при классификации органов административной юрисдикции // Рос. юстиция. 2012. № 5. С. 54.

¹³ См.: Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 30–31.

го спора. Что же касается таких стадий развития спора, как возникновение мотивов юридического характера и соблюдение гражданином своих интересов в спорной ситуации, то они, по нашему мнению, относятся к факторам, обуславливающим правомерность реализации административной юрисдикции и, следовательно, реализации совокупности соответствующих процедур юридического процесса.

Вполне правомерен вывод о том, что административная юрисдикция как способ разрешения административно-правовых споров может быть реализована лишь в процессуальной форме, т.е. посредством того или иного вида юридического процесса.

В зависимости от субъекта, к которому обращаются спорящие стороны, можно выделить не только материальные формы и виды административной юрисдикции, но и ее соответствующую процессуальную форму:

– при рассмотрении административно-правовых споров судами реализуется судебная юрисдикция (административная судебная юрисдикция), видами которой являются:

- юрисдикция судов общей юрисдикции (гражданское судопроизводство, гражданский процесс);
- арбитражная юрисдикция (судопроизводство в арбитражных судах (административное судопроизводство), арбитражный процесс);
- юрисдикция мировых судов (судей) (гражданское судопроизводство, гражданский процесс, в пределах производства по делам об административных правонарушениях);
- юрисдикция конституционных уставных судов в случаях необходимости для разрешения административно-правового спора установить соответствие административно-правовой нормы федеральному закону;

– при рассмотрении административно-правовых споров соответственно уполномоченными органами государственной (публичной) власти реализуется несудебная административная юрисдикция, видами которой являются:

- дисциплинарная юрисдикция (при рассмотрении служебных споров вышестоящими органами (должностными лицами)¹⁴;
- таможенная юрисдикция (при рассмотрении административно-правовых споров в сфере таможенного дела)¹⁵;

¹⁴ Статья 14 «Основные права гражданского служащего» Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» может служить примером нормативного закрепления дисциплинарной юрисдикции, поскольку устанавливает возможность рассмотрения индивидуальных служебных споров (в том числе и дисциплинарных) (см.: О государственной гражданской службе в Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹⁵ Реализации данного вида юрисдикционных полномочий посвящен значительный объем статей Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», где, в частности, урегулированы вопросы формы и содержания жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица (ст. 42), порядок подачи жалобы (ст. 38), полномочия лиц при обжаловании решений, действий (бездействия) таможенного органа или его

• исполнительная юрисдикция (при рассмотрении административно-правовых споров в сфере исполнительного производства)¹⁶.

Можно выделить и иные, более частные виды административной юрисдикции (ведомственная или отраслевая административная юрисдикция), реализуемые при рассмотрении отдельных категорий административно-правовых споров в различных сферах государственно-управленческого поля, например «военная юрисдикция» (при рассмотрении споров в системе военной государственной службы), «правоохранительная юрисдикция» (при рассмотрении споров в системе правоохранительной государственной службы), и др.

Таким образом, несудебная административная юрисдикция, независимо от своего вида, проистекает из системы административного права, а если более конкретно – из системы административно-процессуальных отношений. То есть административная юрисдикция как способ разрешения административно-правовых споров обладает свойствами и характеристиками юридического процесса.

Данная позиция подтверждается и стадийностью реализации административной юрисдикции. Помимо названных выше основных стадий юридического процесса – возбуждение дела, его рассмотрение и вынесение решения – процессу реализации несудебной административной юрисдикции характерны и такие стадии, как:

1. Стадия предварительного анализа ситуации, содержанием которой является:

- выяснение правомочности сторон на обращение именно к данному субъекту административной юрисдикции;
- установление наличия предмета спора и спорного правоотношения;
- определение правомочия субъекта административной юрисдикции к разрешению данного спорного правоотношения;
- установление соответствия нормам права как предмета спора, так и правового статуса сторон.

должностного лица (ст. 39), последствия подачи жалобы (ст. 43), основания для отказа в рассмотрении жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица по существу (ст. 44), сроков рассмотрения жалобы (ст. 47), решения таможенного органа по жалобе (ст. 48), упрощенного порядка обжалования (ст. 49) (см.: О таможенном регулировании в Российской Федерации : федер. закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252).

¹⁶ Нормативная регламентация исполнительной административной юрисдикции содержится в Федеральном законе РФ «О судебных приставах», где в ст. 12 «Обязанности и права судебных приставов-исполнителей» предусматривается право – обязанность судебного пристава-исполнителя рассматривать заявления (как следует из смысла закона, в том числе и спорные) сторон по поводу исполнительного производства, выносить соответствующие постановления, разъясняя сроки и порядок их обжалования, а в ст. 19 «Ответственность судебных приставов, надзор и контроль за их деятельностью» устанавливается, что действия судебного пристава могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу, что не является препятствием для дальнейшего обращения в суд (см.: О судебных приставах : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

2. Стадия исполнения вынесенного решения, которая возникает в том случае, если для разрешения спорного правоотношения требуется совершение определенных действий, предусмотренных в вынесенном субъектом административной юрисдикции решении. Данные действия могут быть предусмотрены как относительно спорящего лица или лица, чьи действия (бездействие) или решения оспаривались, так и в отношении самого субъекта, рассматривающего спор.

3. Стадия обжалования вынесенного решения, которая, по нашему мнению, в конкретном индивидуальном деле исчерпывается необходимостью субъекта административной юрисдикции, рассмотревшего административно-правовой спор и вынесшего решение, разъяснить возможность и порядок дальнейшего обжалования такого решения.

4. Стадия контроля за правомерностью, качеством и эффективностью реализации административной юрисдикции. Наличие данной стадии обусловлено существованием системы контроля в функционировании системы исполнительной власти. Поскольку при реализации административной несудебной юрисдикции осуществляется и реализация должностных обязанностей лиц, уполномоченных к рассмотрению административно-правовых споров, то данная стадия является, можно сказать, объективной закономерностью процесса государственного (публичного) управления, который в данном случае осуществляется в юрисдикционной форме.

Кроме того, стадия контроля за реализацией административной несудебной юрисдикции является своего рода гарантией обеспечения прав, свобод и охраняемых законом интересов лиц, обращающихся к соответствующим органам власти в целях разрешения спорного правоотношения.

Наличие стадийности при реализации административной судебной юрисдикции при разрешении административно-правовых споров, думается, не требует доказывания. Действующие в этой сфере нормы права структурированы в соответствии со стадиями судебного процесса, что и определяет возможность разрешения спора в судебном порядке только на основе поэтапной реализации установленных стадий. Например, проект Кодекса административного судопроизводства выделяет следующие стадии: предъявление административного искового заявления; подготовка административного дела к судебному разбирательству; судебное разбирательство; решение суда; производство в суде апелляционной инстанции; производство в суде кассационной инстанции¹⁷.

Другим свойством административной юрисдикции как способа разрешения административно-правового спора является ее четкая формальная определенность. То есть процессы рассмотрения спора, вынесения и в определенных случаях исполнения решения достаточно четко регламентируются нормами права. Например, качественная регламентация реализации административной юрисдикции органом (должностным лицом) исполнительной власти установлена Налоговым кодексом Российской

¹⁷ Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации¹⁸, где в разделе VII «Обжалование актов налоговых органов и действий или бездействия должностного лица» определяется порядок реализации как несудебной, так и судебной (в обобщенном виде) административной юрисдикции.

Таким образом, административную юрисдикцию как способ разрешения административных дел определяют следующие моменты:

– при разрешении административно-правовых споров реализуются и материальные, и процессуальные аспекты системы административной юрисдикции;

– при разрешении административно-правовых споров могут быть реализованы как судебная, так и несудебная формы административной юрисдикции, имеющие свое выражение в конкретном виде юрисдикции. Определяющим фактором здесь выступают предмет и содержание административно-правового спора;

– началом реализации административной юрисдикции является момент обращения спорящих (оспаривающей) сторон (стороны) в орган административной юрисдикции или к его должностному лицу, обладающему соответствующим полномочием;

– процесс разрешения административно-правовых споров посредством административной юрисдикции характеризуется стадийностью. Причем в зависимости от формы юрисдикции виды и содержание стадий несколько видоизменяются;

– процесс реализации административной юрисдикции при разрешении административно-правовых споров имеет достаточно объемную нормативно-правовую регламентацию.

Все вышесказанное позволяет определять административную юрисдикцию при разрешении административно-правовых споров как содержание различных видов юридического процесса.

¹⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».