

## **ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ**

**Гущина Татьяна Владимировна**

кандидат филологических наук, доцент, Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева, РФ, Орёл

**Чернецова Марина Викторовна**

старший преподаватель, Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева, РФ, Орёл

### **The concept of administrative jurisdiction of the local authorities in the Russian Federation constituent entities**

**Gushchina Tatyana**

*Candidate of Philology, associate professor, Orel State University, Russia, Orel*

**Chernetsova Marina**

*Senior lecturer, Orel State University, Russia, Orel*

**Аннотация.** Актуальность работы связана с необходимостью уяснения теоретических вопросов правового статуса субъектов административной юрисдикции, разработки подходов к формированию их системы. Статья посвящена системному исследованию малоизученной проблемы функционирования органов административной юстиции субъектов Российской Федерации.

**Abstract.** Relevance of the work comes from the need to clarify the theoretical issues of the legal status of the subjects of administrative jurisdiction, as well as the need to develop an approach to the formation of their systems. The article is devoted to the study of the often overlooked problem of functioning of administrative judicial authorities of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** административное право; Кодекс административного судопроизводства; баланс интересов; публичные интересы; частные интересы; споры; обжалование; сфера регулирования.

**Keywords:** administrative law; Administrative procedure code; balance of interests; public interests; private interests; conflicts; appeal; scope of regulation.

Граждане, юридические лица, органы власти повседневно принимают участие в разнообразных административно-правовых отношениях.

В нашем государстве данные правоотношения находятся в состоянии постоянной трансформации в связи с созданием одних административных органов и упразднением других, уточнением и изменением статуса существующих административных органов государства и, в первую очередь, субъектов РФ в силу изменения и «перераспределения» их компетенции. Само административное законодательство динамично развивается, поскольку в данную область вносится очень значительное число изменений.

Особенно активно идет процесс совершенствования законодательства в области административных правонарушений, которое отнесено к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Обеспечение доступа к правосудию является одной из фундаментальных задач правосудия, поскольку вытекает из ст. 46 Конституции РФ, ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующих свободный и беспрепятственный доступ к правосудию. При этом современное понимание доступа к правосудию заключается не только в беспрепятственной возможности обращения к суду. Доступ к правосудию понимается как начало, которое должно быть обеспечено на всех стадиях процесса - от прохождения досудебных этапов правовой защиты, на стадиях возбуждения дела, судебного разбирательства до возможностей реализовать право на обращение в суды, наделенные полномочием по пересмотру судебных актов, и право на исполнение судебного акта. Кроме того, доступ к правосудию должен быть гарантирован как всей системой правового регулирования административного судопроизводства, так и созданием экономических и организационных условий для возможности обращения к суду.

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.

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 [16], А.М. Воронов [3] и другие авторы.

В литературе по праву нет единого общепризнанного определения термину «юрисдикция». Слово «юрисдикция» имеет латинское происхождение и состоит из двух латинских слов («jus» - право и «disco» - говорю.) [17; 504] Буквально слово «юрисдикция» можно перевести на русский язык как «установление права». Зачастую данное понятие представляют, как разрешение конфликта либо применение органами власти определенных законодательством правил.

В юридической литературе юрисдикцию определяют, как установленную определенным нормативным актом совокупность функций органов власти принимать решения по правовым спорам путем разрешения дел о правонарушениях, т.е. деятельность по оценке поведения субъекта права с точки зрения его правомерности, и применения юридических санкций к правонарушителям. [13; 1102]

Административно-правовой спор можно определить, как проявляющееся в юридически значимых действиях разногласие между участниками административно-правовых отношений по поводу реализации своих прав и обязанностей и/или законности правовых актов управления [11; 9].

Есть мнение, согласно которому юрисдикция – это «деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений» [2; 148].

Также принято к понятию юрисдикции относить подведомственность, подсудность рассматриваемых дел и полномочия по применению санкций, а также юрисдикцию отождествляют с правоохранительной (праворазрешительной) деятельностью государства [1; 491].

Имеется и более расширительное толкование юрисдикции. Так, В.В. Денисенко, А.Н. Позднышов и А.А. Михайлов юрисдикцию рассматривали как подведомственность и компетенцию по осуществлению правоприменительной, правоохранительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов) [5; 7].

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. Каллистратова, 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. Коренев, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, П.Е. Недбайло, Н.Г. Салищева и др. [12] 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. Костенников, 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» [16].

И.А. Галаган характеризует административно-юрисдикционную деятельность органов и должностных лиц «как самостоятельный вид деятельности в административном процессе, как форму реализации материальных норм об административной ответственности» [4; 5]. Еще в 1976г. И.А. Галаган обосновал концепцию «административно-юрисдикционного процесса», выявил его место в процессуальном праве, содержание, функции и др.

Попытку дать определение административной юрисдикции предпринял Б.В. Россинский - это «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» [14; 32].

«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» [16]. «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» [16; 5].

В начале 2000-х годов в российском административном законодательстве произошли существенные изменения, направленные прежде всего на совершенствование правового регулирования в сфере государственного управления, с другой стороны - на расширение контрольных полномочий за деятельностью органов исполнительной власти. Все больше внимания стало уделяться вопросам защиты прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется административное производство.

В марте 2015 г. принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). Он вступил в силу с 15 сентября 2015 года. Кодекс регулирует «порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями (далее также - суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» [9].

В ч. ч. 2 и 3 статьи 1 КАС определены ключевые категории дел, отнесенные к ведению судов для рассмотрения в соответствии с КАС.

В части 4 ст. 1 КАС перечислены дела, которые также относятся к сфере деятельности органов власти. Однако судебный контроль за действиями указанных органов государственной власти и иных органов, наделенных публичными полномочиями, осуществляется другими судебными органами - КС РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, арбитражными судами, а также в отдельных случаях ВС РФ и судами общей юрисдикции вне рамок административного судопроизводства в соответствии с другими федеральными законами, в том числе и ГПК, а не КАС [10].

Задачи административного судопроизводства имеют программно-целевое назначение и оказывают большое влияние на правовое регулирование и процесс правоприменения. Они определены исходя из Конституции РФ, федеральных конституционных законов и международных договоров России, в особенности, Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В процессе правоприменения Кодекса еще появятся многочисленные практические вопросы.

Что касается административной юрисдикции на территории нашего региона, то здесь необходимо отметить, что в целом данный вид деятельности органов власти в Орловской области схож с другими регионами. Как и в других регионах, в Орловской области функционирование органов административной юрисдикции осуществляется на основании федерального КоАП РФ и регионального законодательства.

Основным нормативным правовым актом в рассматриваемой сфере выступает Закон Орловской области от 06.06.2013 № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения». [6]

В соответствии со статьей 11.2 данного нормативного акта дела об административных правонарушениях рассматриваются в пределах полномочий, установленных Законом от 06.06.2013 № 1490-ОЗ:

- 1) мировыми судьями Орловской области;
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) административными комиссиями;
- 4) органами исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской

области.

1. Мировые суды. В Орловской области принят и действует Закон Орловской области от 09.02.2000 № 141-ОЗ «О мировых судьях в Орловской области» [8].

В соответствии с данным актом мировые судьи в Орловской области являются судьями общей юрисдикции Орловской области и входят в единую судебную систему РФ.

Мировыми судьями Орловской области осуществляется правосудие посредством, в том числе административного судопроизводства.

Мировым судьям Орловской области подведомственны в первой инстанции дела, отнесенные к их компетенции КоАП РФ, а также Законом Орловской области от 06.06.2013 № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения».

В Орловской области в настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах РФ» создано и функционирует 48 судебных участков и введено 48 должностей мировых судей.

Мировые судьи Орловской области рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.1, 2.2, 9.1, частью 1 статьи 9.2, статьями 9.3, 9.4, 10.1, 10.2, 10.3 и 10.4 Закона Орловской области от 06.06.2013 № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения» [6].

2. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними.

В Орловской области в этой сфере действует Указ Губернатора Орловской области от 11.12.2002 № 323 «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Орловской области» [15].

3. Административные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 3.1, 3.2, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2, 6.2.1, 6.3, 6.4, 6.5, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 8.2, частью 2 статьи 9.2, статьей 10.4 Закона Орловской области от 06.06.2013 № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения».

4. Органы исполнительной государственной власти Орловской области рассматривают следующие дела об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Орловской области от 06.06.2013 № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения»

Дела об административных правонарушениях от имени органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, уполномочены рассматривать руководители этих органов.

На основании вышеизложенного, можно делать следующие выводы:

- Орган административной юрисдикции субъекта РФ входит в правоохранительную систему. Одной из основных целей органа административной юрисдикции выступает рассмотрение дела об административном правонарушении.

- Не все органы исполнительной власти субъекта могут выступать в роли органа административной юрисдикции. Для того, чтобы орган исполнительной власти мог называться органом административной юрисдикции, он должен быть наделен функциями по разрешению дел об административных правонарушениях законодательством.

- В соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством существует множество органов административной юрисдикции субъектов РФ. Это объясняется разнообразием и распространенностью административных правонарушений.

- Административное законодательство выделяет следующие органы административной юрисдикции субъектов РФ: мировые судьи; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ; административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ. Все данные разновидности органов административной юрисдикции представлены и в Орловской области.

Результатом разрешения административного дела выступает ненормативный правовой акт в виде постановления, решения или определения. Указанный ненормативный правовой акт имеет государственно-властный, т.е. обязательный, характер, порождающий особые правовые отношения между органом административной юрисдикции и правонарушителем или стороной в административном деле; органом административной юрисдикции и исполняющими решения органами; исполняющими решения органами и правонарушителем или стороной в административном деле.

В административной юрисдикции можно выделить определенные ее виды. Каждый из этих разновидностей отличается определенной спецификой, набором субъектов и другими параметрами. На основе конкретных разновидностей административной юрисдикции складывается понятие административно-юрисдикционного производства, которое представляет собой регламентированный нормами права вид функционирования компетентных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных споров в различных государственных сферах управления.

Административно-юрисдикционная деятельность органов власти в свою очередь является разновидностью правоохранительной функции государства. В такую деятельность входит большой круг различных общественных отношений (бюджетных, налоговых, земельных, финансовых, трудовых, природоохранных и других).

Сама административно-юрисдикционная деятельность выступает составной частью административного процесса и регламентируется материальными нормами различных отраслей права.

### **Список литературы:**

1. Александров Н.Г. Теория государства и права. М., 1968
2. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1994
3. Воронов А.М. Административная юрисдикция налоговых органов. М., 2006.
4. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1976
5. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник. М.: ГУК МВД России, 2002
6. Закон Орловской области от 06.06.2013 № 1490-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения» // Орловская правда, 08.06.2013, № 81.
7. Закон Орловской области от 02.08.2012 N 1385-ОЗ "О регулировании отдельных правоотношений в сфере обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью в Орловской области"// Орловская правда. 03.08.2012 .№ 112
8. Закон Орловской области от 09.02.2000 № 141-ОЗ «О мировых судьях в Орловской области» // Собрание нормативных правовых актов Орловской области, 2007, № 40, июль-декабрь.
9. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 09.03.2015, N 10, ст. 1391

10. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д.Б. Абушенко, К.Л. Брановицкий, С.Л. Дегтярев и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. // СПС КонсультантПлюс
11. Кузурманова И.В. Модель административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2011. № 10
12. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972
13. Российская юридическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 1102.
14. Россинский Б.В. Административное право: Словарь-справочник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
15. Указ Губернатора Орловской области от 11.12.2002 № 323 (ред. от 12.05.2011) «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Орловской области» // Собрание нормативных правовых актов Орловской области, 2003. № 16
16. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.
17. Юридическая энциклопедия. М., 1998