

СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ: ОПЫТ КРИТИЧЕСКОГО ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются различные подходы к понятию административной юрисдикции в современном российском правоведении, анализируются проблемы и противоречия в развитии теории административной юрисдикции в административно-правовой науке.

Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, дедукция), традиционные правовые методы (формально-логический).

Обращаясь к вопросу о понятии административной юрисдикции, автор затрагивает проблему ее субъектного состава и приходит к выводу о признании судов в качестве субъектов административной юрисдикции и о существовании административно-судебной юрисдикции в качестве одной из форм данного правового явления. В связи с этим автор обосновывает точку зрения о необходимости отказа от «узко-широкого» понимания административной юрисдикции, которое в работе рассматривается не иначе как следование устаревшим стереотипам советской эпохи.

Значительный интерес представляет также исследование предметной области административной юрисдикции, которая связана с ситуацией правового конфликта. В данном контексте автор затрагивает вопрос о правовой природе деятельности суда по применению мер административной ответственности, полагая, что, с одной стороны, это проявление деятельности, которая может рассматриваться как самостоятельная форма административной юрисдикции. С другой стороны, указанная деятельность является правосудием, в рамках которого реализуется судебная власть.

Исследовав административную юрисдикцию в качестве категории, позволяющей раскрыть содержание и юридическое существо этого вида государственной деятельности, в работе дается определение административной юрисдикции в контексте ее соотношения с судебной юрисдикцией и правосудием.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административно-судебная юрисдикция, административная ответственность, судебная власть, правонарушение, правосудие.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.147.2.057-068

© Панкова О. В., 2019

* Панкова Ольга Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) ovrankova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ВВЕДЕНИЕ

Использование в названии настоящей статьи термина «административная юрисдикция» обязывает ее автора рассмотреть данную правовую категорию с позиций новейшего российского законодательства и последних достижений в исследовании общих вопросов административной юрисдикции, понятие которой нередко применяется для обозначения процессуальной деятельности суда и несудебных органов по разрешению административно-правовых споров и применению мер административного принуждения.

В связи с обсуждаемым вопросом важным и необходимым является уяснение соотношения термина «административная юрисдикция» с категориями «правосудие по делам об административных правонарушениях» и «административно-судебная юрисдикция».

РАЗВИТИЕ ДОКТРИНАЛЬНЫХ ОСНОВ ПРАВОСУДИЯ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Если проанализировать содержание опубликованных в течение последних 15 лет научных работ, посвященных административно-юрисдикционной проблематике, то в них можно увидеть детальный анализ объема и содержания понятия административной юрисдикции, в основе которого лежат концепции, уходящие своими корнями в советскую эпоху. Поэтому здесь будет уместен хотя бы краткий экскурс в историю развития теории административной юрисдикции и обращение к некоторым теоретическим обобщениям, имеющимся в советской науке административного права. Ведь именно в сложившихся в 70-е гг. прошлого столетия подходах к определению административной юрисдикции и заключены многие проблемы ее сегодняшнего правопонимания, не позво-

ляющие по-новому взглянуть на юридическое содержание этого правового феномена и его соотношение с правосудием, судебной юрисдикцией и административной юстицией.

Как ранее советская, так и в настоящее время российская правовая доктрина исходит из того, что термин «юрисдикция» многозначен. Причем как ранее, так и сейчас неоднозначность перевода этого термина с латинского порождает различные варианты его толкования: с одной стороны, понятие «юрисдикция» (от лат. *juris dictio* — суд, судопроизводство) интерпретируют как «правовое суждение», суждение о праве, акт провозглашения права органом, имеющим власть судить, что означает полномочия судей или судов на осуществление правосудия¹ и ведет к отождествлению юрисдикции с подсудностью²; с другой стороны, под юрисдикцией понимают совокупность полномочий, позволяющих органам публичной власти, наделенным такими полномочиями, разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях³. Иногда «юрисдикция» рассматривается как система соответствующих юрисдикционных органов.

В качестве еще одного подхода к пониманию юрисдикции можно выделить ее определение через понятие «деятельность». Основоположником данного подхода являлся И. С. Перетерский, который еще в 1945 г. обратил внимание на то, что слово «юрисдикция» (от лат. словосочетания *jus dicere*) следует переводить не как «судопроизводство», а как «установление права, разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил»⁴.

Вслед за И. С. Перетерским известный болгарский административист П. Стайнов обосновал концепцию юрисдикции как вида правоохранительной конфликтообразующей деятельности, характеризуемого тремя признаками: наличием правового спора (правонарушения), состязательностью производства и принятием решения по делу в предусмотренной законом форме⁵.

¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 793; Словарь иностранных слов. М., 1990. С. 610; Малая советская энциклопедия. 2-е изд. М., 1957. С. 414; Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 284; Он же. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 284.

² См.: Халипов В. Ф. Власть: кратологический словарь. М., 1997. С. 409.

³ См.: Малая советская энциклопедия. С. 414; Халипов В. Ф. Указ. соч. С. 409; Серков П. П. Административная ответственность в российском праве ... С. 284.

⁴ Перетерский И. С. Всеобщая история государства и права. М., 1945. Ч. 1: Древний мир. С. 74.

⁵ Стайнов П. Особенности юрисдикции в области на администрацията. София, 1956. См. также: Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. М., 1960. С. 372.

Большинство советских ученых также исходили из того, что главным и квалифицирующим признаком юрисдикции является существо производимого действия, которое состоит в применении закона к юридическим конфликтам. Например, Н. Г. Салищева отмечала, что юрисдикция имеет место тогда, когда можно разрешить спор о праве. При этом под административной юрисдикцией она понимала деятельность по разрешению споров в сфере государственного управления и применению мер административного принуждения⁶.

Несколько позднее аналогичное суждение было высказано А. П. Шергиным в его фундаментальной работе «Административная юрисдикция» 1979 г. С точки зрения автора, административная юрисдикция — это государственная, подзаконная, правоприменительная, правоохранительная деятельность, предмет которой составляют споры о праве и дела об административных правонарушениях⁷.

Сходной позиции придерживалось и большинство других ученых того времени, в частности Ю. М. Козлов⁸, В. Д. Сорокин⁹, Л. С. Явич¹⁰, В. А. Юсупов¹¹, В. А. Иванов¹², О. М. Якуба¹³. Несмотря на некоторые различия во взглядах, касающиеся содержательной стороны административной юрисдикции, все они в качестве

одной из решающих и, пожалуй, самых ярких черт данной правовой категории называли ее неразрывную связь с правоохранительной деятельностью и ситуацией правового конфликта. Например, Л. С. Явич утверждал, что юрисдикционное вмешательство государственных органов не требуется, пока не возникают правовые конфликты¹⁴.

Между тем в советской правовой доктрине имелись и иные подходы к пониманию юрисдикционной деятельности. Так, некоторые правоведы (Р. И. Денисов, В. Н. Карташов, В. Н. Кудрявцев) полностью отождествляли юрисдикцию с правоохранительной деятельностью¹⁵, игнорируя азбучное положение о том, что последняя присоединяет к себе также контрольно-надзорную, оперативно-розыскную, следственную и иные виды деятельности, которые непосредственно не сопряжены с разрешением конфликта¹⁶. Кроме того, ряд ученых (Ю. К. Осипов, В. П. Воложанин, И. Г. Побирченко) включали в объем понятия юрисдикции всю оперативно-исполнительную деятельность органов государства и общественности, то есть фактически ставили знак равенства между юрисдикцией и правоприменением. Еще больше расширить границы юрисдикции попытался П. С. Дружков, который предложил включать

⁶ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 19.

⁷ Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 11, 17—18, 28—29.

Следует, однако, отметить, что со временем научные взгляды автора на содержание административной юрисдикции претерпели эволюцию и уже в наши дни он пришел к утверждению о том, что административная юрисдикция сводится к рассмотрению и разрешению только дел об административных правонарушениях (Шергин А. П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 141—142).

⁸ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 85, 90.

⁹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1968. С. 130.

¹⁰ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 229.

¹¹ Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 16.

¹² Иванов В. А. Советский административный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 30.

¹³ Якуба О. М. О судебном обжаловании решений по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. 1981. № 2. С. 42.

¹⁴ Явич Л. С. Указ. соч. С. 229.

¹⁵ См.: Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 87; Кудрявцев В. Н. Уголовная юстиция как система // Правовая кибернетика. М., 1973. С. 8; Денисов Р. И. Правовые и организационные проблемы административного надзора в области внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1983. С. 11, 13.

¹⁶ Справедливости ради отметим, что данная позиция актуальна и сейчас. Например, А. Ю. Гулягин предлагает включать в объем понятия административной юрисдикции контрольную и надзорную государственную деятельность, обосновывая свою позицию тем, что ее главной целью выступает обеспечение законности и правопорядка, она «обладает элементами власти, вмешивается в правонарушаемость и направлена на ее пресечение» (Гулягин А. Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 72).

в ее содержание не только правоохранительную и оперативно-исполнительную, но и нормотворческую деятельность¹⁷.

Вместе с тем на главный вопрос о том, почему деятельность, связанная с позитивным правоприменением и правотворчеством, должна считаться юрисдикцией, никто из сторонников этого подхода так и не дал принципиального, содержательного и аргументированного ответа. Мы же утверждаем, что столь широкое понимание юрисдикции невозможно уже в силу самого значения данного термина. Более того, оно приводит к смешению различных правовых форм деятельности, каждая из которых имеет свои функции, основания и порядок осуществления. Закономерно поэтому, что в юридической литературе советского периода данная точка зрения не получила всеобщего признания.

Тем не менее отдельные авторы до сих пор продолжают идентифицировать юрисдикцию с правоприменением. Так, уже сравнительно недавно С. С. Алексеев писал, что юрисдикция — это «деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и вынесение по ним юридически обязательных решений»¹⁸.

Стремление выйти за пределы понимания юрисдикции как деятельности по разрешению конфликтов можно обнаружить и в опубликованной в 2007 г. статье В. В. Головки¹⁹. В ней автор отмечает, что характерная черта юрисдикции состоит в рассмотрении вопросов, обусловленных необходимостью решения прежде всего позитивных государственных задач,

возникающих в ходе исполнительно-распорядительной деятельности. По мнению ученого, споры и дела, связанные с правонарушениями, занимают в юрисдикционной деятельности не большой удельный вес.

Определенный интерес представляет также позиция А. Ю. Гулягина, который предлагает включать в понятие административной юрисдикции контрольную и надзорную государственную деятельность, обосновывая свою позицию тем, что ее главной целью выступает обеспечение законности и правопорядка, она «обладает элементами властности, вмешивается в правонарушаемость и направлена на ее пресечение»²⁰.

В современном российском правоведении было высказано множество суждений и обоснований против этой идеи. Здесь, несомненно, заслуживают быть выделенными работы А. Б. Зеленцова²¹, С. Б. Аникина²², И. В. Апарин²³, Т. П. Сасыкова²⁴, О. В. Чекалиной²⁵, с учетом которых сегодня можно считать основательно утвердившимся мнение о том, что юрисдикция представляет собой правоохранительное применение компетентным органом установленных правовых правил в конфликтной ситуации²⁶. Иной вывод представляется не только неправомерным, но и опасным, так как не способствует продвижению к новому качеству дискуссий по проблеме юрисдикции и сдерживает формирование ее современной концепции, соответствующей нынешнему пониманию юрисдикционной функции государства.

Именно в такой теоретической констатации можно проводить дальнейшее исследование

¹⁷ Дружков П. С. О понятии и видах юрисдикции // Вопросы государства и права. Томск, 1974. С. 83—84.

¹⁸ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия : Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 116.

¹⁹ Головки В. В. Понятие и назначение юрисдикции по российскому праву // Государство и право. 2007. № 3. С. 20—25.

²⁰ Гулягин А. Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 72.

²¹ Зеленцов А. Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 273—276 ; Он же. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2009. С. 582—584.

²² Аникин С. Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции в деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 10—11.

²³ Апарин И. В. Административно-судебный процесс в системе юрисдикционного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 59—61.

²⁴ Сасыков Т. П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19, 23—24.

²⁵ Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

²⁶ См.: Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 273—276.

административной юрисдикции, используя сформулированные в отечественном правоведении положения о ее конфликто разрешающей природе в качестве главного аргумента, позволяющего обосновать дальнейшее развитие научных представлений о юрисдикционной деятельности, адекватных существующим правовым реалиям.

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Основательно познакомившись с современным уровнем исследований по проблемам административной юрисдикции как одного из видов юрисдикционной деятельности, интегрирующей в себе порядок разрешения конфликтных ситуаций в сфере публично-правовых отношений на основе норм административного и административно-процессуального права, приходится констатировать сохранившуюся еще с советских времен дискуссионность по поводу не только ее границ, но и субъектов.

Напомним, что принципиальным моментом в правовой доктрине советского периода являлось наличие двух подходов к пониманию субъектов административной юрисдикции: узкого (управленческого) и широкого. Сторонники узкого подхода (Н. Г. Салищева²⁷, В. А. Юсупов²⁸,

Ю. М. Козлов²⁹, В. А. Иванов³⁰, О. М. Якуба³¹, Д. С. Сусло³²), который являлся доминирующим, сводили административную юрисдикцию к исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, категорически отрицая возможность существования ее судебной формы. В обоснование указанной точки зрения они ссылались на наличие действовавших в то время законодательных норм, предусматривающих только два вида правосудия (по уголовным и гражданским делам)³³.

В основе широкого подхода (И. А. Галаган³⁴, В. М. Горшенев³⁵, А. Е. Лунев³⁶, М. С. Студеникина³⁷, А. П. Шергин³⁸) лежала идея о том, что административная юрисдикция может осуществляться как в судебном, так и во внесудебном порядке. Однако, решая вопрос о правовой природе административно-юрисдикционной деятельности суда, многие представители данного подхода (И. А. Галаган³⁹, М. Я. Масленников⁴⁰, В. Д. Сорокин⁴¹, А. П. Шергин⁴²) не признавали ее правосудием и квалифицировали в качестве управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой в административном, а не в судебном порядке.

И все же ряд ученых (Г. И. Петров⁴³, П. Ф. Елисейкин⁴⁴, А. П. Ключниченко⁴⁵, Л. В. Коваль⁴⁶,

²⁷ Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 19.

²⁸ Юсупов В. А. Указ. соч. С. 16.

²⁹ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. С. 85, 90.

³⁰ Иванов В. А. Советский административный процесс. С. 30.

³¹ Якуба О. М. Указ. соч. С. 42.

³² Сусло Д. С. Развитие органов правосудия и их деятельность в Украинской ССР (1918—1972). Киев, 1973. С. 32.

³³ См.: Арапов Н. Т. Проблемы теории и практики правосудия по гражданским делам. Л., 1984. С. 15.

³⁴ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 75.

³⁵ Горшенев В. М. Система процессуального права. Новосибирск, 1970. С. 18.

³⁶ Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 59.

³⁷ Студеникина М. С. Меры административной ответственности, применяемые непосредственно народным судом (судьей) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965. С. 118—119.

³⁸ Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 87—88.

³⁹ Галаган И. А. Указ. соч. С. 87—88.

⁴⁰ Масленников М. Я. Деятельность народных судов СССР по применению мер административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1974. С. 27.

⁴¹ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 62.

⁴² Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 87—88.

⁴³ Петров Г. И. Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 127.

⁴⁴ Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке / авт. кол.: И. Ф. Бартыков, П. С. Дагель, П. Ф. Елисейкин [и др.]. М., 1964. С. 120—122.

⁴⁵ Ключниченко А. П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством. Киев, 1967. С. 41.

М. С. Студеникина⁴⁷), исследуя вопросы привлечения к административной ответственности на основании судебных актов, исходили из того, что деятельность суда (в коллегиальном составе или судьи единолично) по наложению административных взысканий является административной юрисдикцией и обладает признаками правосудия.

С принятием Конституции РФ и началом проведения судебной реформы, коренным образом изменивших облик и правовую систему страны, острота дискуссии по этой проблематике заметно снизилась. После переломного периода 90-х гг., связанного с разрушением оснований теории социалистического права, российская правовая наука по-иному взглянула на содержание многих правовых явлений и институтов, в том числе и на административную юрисдикцию. Неудивительно поэтому, что некоторые ученые, которые в течение длительного времени отрицали возможность существования административной юрисдикции, осуществляемой в судебном порядке, уточнили свою позицию по данному вопросу. Примечательна в этом отношении эволюция взглядов Н. Г. Салищевой, которая в 60-е гг. являлась приверженцем управленческой концепции административной юрисдикции, а в начале XXI в. пришла к выводу о наличии двух форм административно-юрисдикционной деятельности: судебной и несудебной⁴⁸.

Тем не менее говорить об окончании дискуссии на данную тему пока не приходится, поскольку «узко-широкий» подход к пониманию субъектов административно-юрисдикционной деятельности сохраняет свою актуальность и сейчас. Достаточно ознакомиться со

специальной административно-правовой литературой, изданной за последние 15—20 лет, чтобы убедиться в этом. Так, В. Г. Розенфельд и В. В. Серегина, рассматривая административно-процессуальную деятельность юрисдикционного характера, относят к числу ее субъектов только специально уполномоченные органы исполнительной власти, отчасти органы местного самоуправления, общественные организации и их должностных лиц⁴⁹, оставляя в стороне органы судебной власти. Сходной позиции придерживаются С. Б. Аникин⁵⁰, В. В. Денисенко⁵¹, М. Н. Кобзарь-Фролова⁵², М. А. Лапина⁵³, О. В. Осипова⁵⁴, А. В. Иванов⁵⁵, которые также сводят административную юрисдикцию к деятельности лишь несудебных органов.

Несколько своеобразно, но в том же плане решает вопрос о субъектах административной юрисдикции Д. Н. Бахрах. Под административной юрисдикцией он понимает юрисдикционную деятельность административных органов, осуществляемую на основе административно-процессуальных норм. При этом автор подчеркивает, что данная деятельность не является правосудием, ее цель — расширение гарантий прав граждан⁵⁶. В свою очередь, судебную юрисдикцию ученый отождествляет с правосудием, к которому относит в том числе рассмотрение в судах дел об административных правонарушениях⁵⁷. Таким образом, категории «административная юрисдикция» и «судебная юрисдикция» Д. Н. Бахрах разграничивает, исходя из характеристики органа, рассматривающего дело.

Безусловно, позиция известного ученого заслуживает уважения. Однако остается не-

⁴⁶ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 141—143.

⁴⁷ Студеникина М. С. Указ. соч. С. 118—119.

⁴⁸ Салищева Н. Г. Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 20.

⁴⁹ Розенфельд В. Г., Серегина В. В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения). Воронеж, 1996. С. 115.

⁵⁰ Аникин С. Б. Указ. соч. С. 37.

⁵¹ Денисенко В. В. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебник. М., 2002.

⁵² Кобзарь-Фролова М. Н. К вопросу о понятии и сущности административной юрисдикции // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 138—142.

⁵³ Административная юрисдикция в финансовой сфере : монография / под ред. М. А. Лапиной. М., 2015. С. 27.

⁵⁴ Осипова О. В. Субъекты административной юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

⁵⁵ Иванов А. В. Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999. С. 15.

⁵⁶ Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 10—11.

⁵⁷ Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 7.

ясным, в чем же тогда заключается сущность юрисдикции суда, осуществляемой на основе норм административного и административно-процессуального права. Скажем, почему для ее обозначения не могут использоваться уже выработанные правовой наукой термины «административная судебная юрисдикция» или «административная юрисдикция, реализуемая в судебном порядке» и почему данная деятельность не может рассматриваться в качестве составной части правосудия. Четких и ясных аргументов по этому поводу автор не приводит.

Впрочем, не содержится таких аргументов и в работах других ученых, в которых звучит мысль о том, что деятельность суда является не чем иным, как правосудием, и не может отождествляться с административной юрисдикцией, а сам суд — с субъектом административной юрисдикции⁵⁸.

Мы же убеждены в том, что в условиях формирования новой российской государственности, обусловившей широкую интервенцию судебной власти в систему публичной исполнительной власти, сведение административной юрисдикции к деятельности несудебных органов является не чем иным, как следованием устаревшим стереотипам, сформировавшимся в советскую эпоху. В концептуальном плане необходимо, наконец, признать, что суды и судьи уже давно являются субъектами административной юрисдикции. Такова объективная реальность, с которой нельзя не считаться. И то, что правовая наука запоздала с признанием этой реальности, не способствует адекватному отражению изменений, произошедших в предмете административного права, ныне регламентирующего отношения не только в сфере публичного управления, но и в сфере осуществления судебной власти.

Справедливости ради отметим, что в юридической литературе последних лет все чаще появляются высказывания, интерпретирующие административную юрисдикцию, осуществляемую как в судебном, так и в несудебном по-

рядке. Впрочем, даже те исследователи, которые относят суд к субъектам административной юрисдикции, неоднозначно определяют соотношение данной правовой категории с правосудием.

Примечательна в этом отношении позиция И. В. Пановой, которая, анализируя деятельность судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, подчеркивает, что в данном случае они не выступают в качестве органа, осуществляющего правосудие, а «выполняют функцию исполнительной ветви власти административно-юрисдикционного характера»⁵⁹.

Такого же, в сущности, мнения придерживается А. К. Соловьева, которая отмечает, что при рассмотрении дела об административном правонарушении судья как должностное лицо выступает в качестве субъекта административной юрисдикции, однако в соответствии с КоАП РФ он не осуществляет правосудие⁶⁰. Свою точку зрения автор аргументирует тем, что в отличие от гражданского, уголовного и арбитражного процесса, где суд, действующий в составе одного судьи, выносит постановление от имени государства и представляет одну из трех ветвей власти в системе разделения властей, судья при осуществлении административной юрисдикции руководствуется административно-процессуальными нормами и действует от своего имени⁶¹.

Похоже высказывается и К. С. Бельский, который, размышляя о правовой природе деятельности суда по применению мер административной ответственности, отмечает, что суд в этой роли осуществляет не правосудие, а административно-юрисдикционную деятельность⁶². Тем самым ученый противопоставляет правосудие и административную юрисдикцию.

К сожалению, приведенные суждения, основанные на смешении функциональных аспектов судебной и исполнительно-распорядительной деятельности при осуществлении судами административной юрисдикции, не единичны

⁵⁸ См., например: *Осипова О. В.* Указ. соч. С. 20 ; *Иванов А. В.* Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации. С. 15.

⁵⁹ *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007. С. 166.

⁶⁰ *Соловьева А. К.* Процессуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях (по материалам судебной практики Санкт-Петербурга) // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 224.

⁶¹ *Соловьева А. К.* Указ. соч. С. 224.

⁶² *Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 641.

и образуют некую систему. В частности, аналогичную позицию занимают И. Ш. Киясханов⁶³, Л. М. Колодкин⁶⁴, М. Я. Масленников⁶⁵, М. В. Максютин⁶⁶. Тем не менее большинство современных ученых склонны считать, что судебная форма административной юрисдикции представляет собой деятельность по отправлению правосудия. Среди сторонников данного подхода можно назвать А. Б. Зеленцова⁶⁷, А. Ю. Якимова⁶⁸, С. Д. Хазанова⁶⁹, О. В. Гречкину⁷⁰, С. В. Комлева⁷¹, А. А. Петрухина⁷². Выступая с критикой позиции оппонентов, А. Б. Зеленцов, например, обоснованно отмечает, что отнесение административно-юрисдикционной деятельности суда к управленческой деятельности противоречит закреплённому в ст. 10 Конституции РФ принципу разделения властей и ст. 118 Конституции РФ.

Несколько по-иному высказывает подобное мнение П. П. Серков, который считает вообще неправильным говорить об осуществлении юрисдикции какими-либо иными органами, помимо судов. Как указывает автор, юрисдикция — это полномочие только судебной власти на осуществление правосудия. «По своей правовой природе, — пишет ученый, — органы исполнительной власти не решают задач подобного рода и их функции не могут опосредоваться юрисдикционным процессом»⁷³. На первый взгляд рассуждения П. П. Серкова могут показаться новаторскими и рассчитанными на далекую перспективу. Однако это только на

первый взгляд, поскольку если следовать логике автора, то возникает вопрос: а каков же характер деятельности органов исполнительной власти, административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и целого ряда иных административных органов, перечисленных в ст. 22.1 КоАП РФ, наделенных, наряду с органами судебной власти, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях?

Ведь все упомянутые в данной статье субъекты, к которым, кстати, относятся и судьи, уполномочены осуществлять один и тот же вид деятельности, связанный с разрешением правового конфликта, а точнее его разновидности — административного правонарушения. Следовательно, круг субъектов административной юрисдикции вряд ли можно ограничить только органами судебной власти, а иные органы публичной власти, выполняющие те же функции и совершающие аналогичные юрисдикционные действия, не рассматривать в качестве таковых. Полагаем, что в настоящее время для признания неоднородности и множественности субъектного состава юрисдикции в правоведении имеются достаточные предпосылки теоретического и практического свойства. Игнорирование же этой правовой реальности не способствует адекватному пониманию юрисдикционной деятельности.

В русле новых взглядов на проблему административной юрисдикции также находится

⁶³ Киясханов И. Ш. Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. М., 2003. С. 11.

⁶⁴ Колодкин Л. М. Административная юрисдикция / Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 21.

⁶⁵ Масленников М. Я. Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 264.

⁶⁶ Максютин М. В. Теория юрисдикционного процесса. М., 2008. С. 139.

⁶⁷ Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 272.

⁶⁸ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 73.

⁶⁹ Хазанов С. Д. Административно-деликтное судопроизводство в свете новых процессуальных кодексов // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Междунар. науч.-практ. конференции, посвященной 70-летию заслуж. деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. М., 2005. С. 177.

⁷⁰ Гречкина О. В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики. М., 2010. С. 37.

⁷¹ Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 25.

⁷² Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 45.

⁷³ Серков П. П. Указ. соч. С. 286.

позиция П. И. Кононова, представленная в его монографии «Основные категории административного права и процесса»⁷⁴. В ней автор обосновывает концепцию административно-охранительного процесса, при характеристике которого, по его мнению, следует отказаться от использования понятия «административная юрисдикция». В качестве главного аргумента П. И. Кононов ссылается на то, что данный термин неоднозначно трактуется в научных работах. В связи с этим ученый предлагает оперировать другими, более общими понятиями, максимально точно отражающими содержание обозначаемых ими правовых явлений⁷⁵. К их числу П. И. Кононов относит понятие «правоохранительная деятельность», охватывающее деятельность компетентных административных органов по применению мер административного ограничения и принуждения, осуществляемую в рамках выделяемого им административно-принудительного процесса, а также деятельность по разрешению жалоб граждан и юридических лиц на действия (бездействие) нижестоящих административных органов, которую он соотносит с административно-защитным процессом⁷⁶.

Вряд ли нужно с особым критическим взглядом подходить к анализу приведенной позиции автора, тем более что она уже подвергалась обстоятельной критике в юридической литературе⁷⁷. Нужно просто помнить, что юрисдикция как одно из ключевых понятий юриспруденции известна со времен римского права, а производный от нее термин «административная юрисдикция» является общепризнанным в отечественной правовой доктрине.

Поэтому, на наш взгляд, целесообразно оставить уже выработанные юридической наукой категории, а не создавать новые, как это делает ученый, предлагая конструкции, которые, по существу, являются реанимацией узкого понимания административного процесса и отражают юрисдикционный характер лежащих в его основе видов деятельности, признаваемых таковыми подавляющим большинством российских ученых.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом проведенный анализ специальной литературы, в которой исследуются теоретико-прикладные проблемы административной юрисдикции, позволяет констатировать интересный с теоретической точки зрения анализ указанных проблем, но без перспектив выхода из бесконечного процесса дискуссий по данному вопросу. Конечно, подобный вывод не претендует на категоричность. Тем не менее, вне всяких сомнений, можно высказать предположение, и даже твердое убеждение, смысл которого заключается в следующем: если, с одной стороны, продолжать отстаивать «узкий» подход к пониманию административной юрисдикции, с другой стороны, отрицать правосудный характер административно-юрисдикционной деятельности суда, а с третьей — заниматься поиском новых терминов для обозначения этого вида деятельности, то весьма логично в новых правовых условиях современной России тем не менее остаться в плену устаревших представлений об административной юрисдикции либо, напротив, разрушить все то позитивное, что уже было достигнуто в юридической науке советского и постсоветского периода.

На наш взгляд, сегодня речь должна идти прежде всего об отказе от «узко-широкого» понимания административной юрисдикции и о расширении ее субъектного состава путем признания судов в качестве субъектов административной юрисдикции, а также о концептуальном переосмыслении правовой природы административно-юрисдикционной деятельности суда и признании ее в качестве составной части правосудия.

Логика такого подхода приводит к осознанию того, что юрисдикционная деятельность суда, основанная на нормах административного и административно-процессуального права, дуалистична по своей природе. С одной стороны, это проявление деятельности, которая может рассматриваться как самостоятельная форма административной юрисдикции. С другой стороны, указанная деятельность является

⁷⁴ Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса : монография. М., 2013.

⁷⁵ Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса. С. 329.

⁷⁶ Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 23—24.

⁷⁷ См.: Шергин А. П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса. С. 144.

правосудием, в рамках которого реализуется судебная власть.

Подобное понимание административной юрисдикции в контексте ее соотношения с судебной юрисдикцией и правосудием дало ученым основание говорить о возникновении нового феномена — административной судебной юрисдикции (административно-судебной

юрисдикции). Одним из первых, кто предложил использовать данную терминологию для характеристики судебной формы административной юрисдикции, был А. Б. Зеленцов⁷⁸. Вслед за ним эту правовую категорию стали употреблять и другие административисты⁷⁹, и теперь она прочно вошла в юридический оборот.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная юрисдикция в финансовой сфере : монография / под ред. М. А. Лапиной. — М., 2015. — 271 с.
2. Апарина И. В. Административно-судебный процесс в системе юрисдикционного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2009. — 221 с.
3. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. — Воронеж, 1970. — 251 с.
4. Головкин В. В. Понятие и назначение юрисдикции по российскому праву // Государство и право. — 2007. — № 3. — С. 20—25.
5. Гулягин А. Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2015. — 447 с.
6. Зеленцов А. Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами : Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. — М., 2001. — 543 с.
7. Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 23 с.
8. Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. — 2001. — № 6. — С. 16—24.
9. Максютин М. В. Теория юрисдикционного процесса. — М., 2008. — 224 с.
10. Масленников М. Я. Административный процесс: теория и практика. — М., 2008. — 364 с.
11. Осипова О. В. Субъекты административной юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 165 с.
12. Салищева Н. Г. Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Труды Института государства и права РАН. — 2009. — № 1. — С. 17—29.
13. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М., 1964. — 158 с.
14. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. — М., 2012. — 480 с.
15. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. — М., 1968. — 144 с.
16. Студеникина М. С. Меры административной ответственности, применяемые непосредственно народным судом (судьей) // Ученые записки ВНИИСЗ. — Вып. 5. — М., 1965. — С. 116—123.
17. Хазанов С. Д. Административно-деликтное судопроизводство в свете новых процессуальных кодексов // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина. — М., 2005. — С. 176—180.
18. Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — 205 с.
19. Шергин А. П. Административная юрисдикция. — М., 1979. — 144 с.
20. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. — М., 1999. — 200 с.

Материал поступил в редакцию 28 октября 2018 г.

⁷⁸ Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 295.

⁷⁹ См., например: Петрухин А. А. Указ. соч. С. 46 ; Гречкина О. В. Указ. соч. С. 37 ; Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ). С. 171.

A MODERN DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION: AN EXPERIENCE OF CRITICAL RETHINKING

PANKOVA Olga Viktorovna, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ovpankova@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article focuses on various approaches to the concept of administrative jurisdiction in modern Russian Law, analyzes the problems and contradictions in the development of the theory of administrative jurisdiction in administrative law. Methodologically, the article is based on the modern achievements of the theory of cognition. In researching the author applied theoretical, general philosophical methods (dialectics, system method, analysis, synthesis, deduction), traditional legal (formal-logical) methods. Turning to the question of the concept of administrative jurisdiction, the author touches upon the problem of its subject composition and comes to the conclusion about recognition of courts as subjects of administrative jurisdiction and the existence of administrative and judicial jurisdiction as a form of this legal phenomenon. In this regard, the author substantiates the view concerning the need to abandon "narrow-wide" understanding of administrative jurisdiction that is considered precisely as outdated stereotypes of the Soviet era.*

Also, the study of subjects of administrative jurisdiction that is associated with a legal conflict is of considerable interest. In this context, the author raises the issue of the legal nature of the court's activities with regard to application of administrative responsibility, believing that, on the one hand, it is a manifestation of activities that can be considered as an independent form of administrative jurisdiction. On the other hand, this activity amounts to justice, within the framework of which the judicial power is exercised.

Having studied administrative jurisdiction as a category that allows revealing the content and legal essence of this type of state activity, the paper defines administrative jurisdiction in the context of its connection with judicial jurisdiction and justice.

Keywords: *administrative jurisdiction, administrative-judicial jurisdiction, administrative responsibility, judicial power, offence, justice.*

REFERENCES

1. Administrativnaya yurisdiksiya v finansovoy sfere : monografiya [Administrative jurisdiction in the financial sphere : a monograph]. Lapina M.A. (ed.). Moscow, 2015. 271 p. (In Russ.).
2. Aparina I. V. Administrativno-sudebnyy protsess v sisteme yurisdiktsionnogo protsessa : dis. ... kand. yurid. nauk [Administrative and judicial process in the system of jurisdictional process : PhD Thesis]. Rostov-on-Don, 2009. 221 p. (In Russ.).
3. Galagan I. A. Administrativnaya otvetstvennost v SSSR [Administrative responsibility in the USSR]. Voronezh, 1970. 251 p. (In Russ.).
4. Golovko V. V. Ponyatie i naznachenie yurisdiksii po rossiyskomu pravu [The concept and purpose of jurisdiction under Russian Law]. *Gosudarstvo i pravo*. 2007. No. 3. Pp. 20—25. (In Russ.).
5. Gulyagin A. Yu. Osobennosti pravookhranitelnoy deyatel'nosti v sfere administrativnoy yurisdiksii : dis. ... d-ra yurid. nauk [Features of law enforcement in the sphere of administrative jurisdiction : Doctoral Dissertation]. Moscow, 2015. 447 p. (In Russ.).
6. Zelentsov A.B. pyt kompleksnogo issledovaniya predmeta i form administrativnoy yurisdiksii [Conflicts in management and management of conflicts : A comprehensive study of the subject and forms of administrative jurisdiction]. Moscow, 2001. 543 p. (In Russ.).
7. Komlev S. V. Administrativno-yurisdiktsionnyy protsess : dis. ... kand. yurid. nauk [Administrative and jurisdictional process : Abstract of the PhD Thesis]. Moscow, 2008. 23 p. (In Russ.).
8. Kononov P. I. Administrativnyy protsess: teoriya i praktika [Administrative process: approaches to the definition of the concept and structure]. *Gosudarstvo i pravo*. 2001. No. 6. P. 16—24. (In Russ.).
9. Maksyutin M. V. Teoriya yurisdiktsionnogo protsessa [The theory of the jurisdictional process]. Moscow, 2008. 224 p. (In Russ.).

10. Maslennikov M. Ya. Administrativnyy protsess: teoriya i praktika [Administrative process: the theory and practice]. Moscow, 2008. 364 p. (In Russ.).
11. Osipova O. V. Subekty administrativnoy yurisdiktsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Subjects of administrative jurisdiction : Abstract of the PhD Thesis]. Moscow, 1996. 23 p. (In Russ.).
12. Salishcheva N. G. Administrativno—protssesualnye otnosheniya: razvitie na sovremennom etape, problemy zakonodatelnogo regulirovaniya [Administrative-procedural relations: development at the present stage, problems of the legislative regulation]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN [Proceeding of the Institute of the State and Law of the RAS]*. 2009. No. 1. Pp. 17—29. (In Russ.).
13. Salishcheva N. G. Administrativnyy protsess v SSSR [Administrative process in the USSR]. Moscow, 1964. 158 p. (In Russ.).
14. Serkov P. P. Administrativnaya otvetstvennost v rossiyskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody [Administrative responsibility in Russian Law: modern understanding and new approaches]. Moscow, 2012. 480 p. (In Russ.).
15. Sorokin V. D. Problemy administrativnogo protsessa [Problems of Administrative Process]. Moscow, 1968. 144 p. (In Russ.).
16. Studenikina M. S. Mery administrativnoy otvetstvennosti, primenyaemye neposredstvenno narodnym sudom (sudey) [Administrative sanctions applied directly by the people's court (judge)]. *Uchenye zapiski VNIISZ [Scientific Notes of the VNIISZ]*. Issue 5. Moscow, 1965. Pp. 116—123. (In Russ.).
17. Khazanov S. D. Administrativno-deliktnoe sudoproizvodstvo v svete novykh protsessualnykh kodeksov [Administrative and tort proceedings in the light of new procedural codes]. *Aktualnye voprosy administrativno-deliktnogo prava : materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennoy 70-letiyu zasluzhennogo deyatelya nauki RF, d-ra yurid. nauk, prof. A. P. Shergina [Topical issues of administrative and tort law : Proceeding of the International Scientific-Practical Conference devoted to the 70th anniversary of the Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Prof. A. P. Shergin]*. Moscow, 2005. Pp. 176—180. (In Russ.).
18. Chekalina O. V. Administrativno-yurisdiktsionnyy protsess : dis. ... kand. yurid. nauk [Administrative and jurisdictional process : PhD Thesis]. Moscow, 2003. 205 p. (In Russ.).
19. Shergin A. P. Administrativnaya yurisdiksiya [Administrative jurisdiction]. Moscow, 1979. 144 p. (In Russ.).
20. Yakimov A. Yu. Status subekta administrativnoy yurisdiktsii i problemy ego realizatsii [The status of the subject of administrative jurisdiction and problems of its implementation]. Moscow, 1999. 200 p. (In Russ.).