

§6 АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И ПРОЦЕДУРЫ

Таджибов В.Р.

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Аннотация: Соответствующий вид юридического процесса имеет определенные специфические признаки, характеризующиеся своими особенностями. В частности, административный процесс воздействует на достаточно широкий круг общественных отношений, складывающихся в сфере публичного управления. Посредством административно-процессуальных норм осуществляется реализация позитивных правовых норм различной отраслевой принадлежности. Кроме этого административный процесс дает возможность реализации мер административного принуждения. В этом аспекте автор рассматривает содержание и особенности административно-юрисдикционной деятельности полиции, которые стали предметом научного исследования. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретический, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Согласно действующему законодательству Российской Федерации полиция осуществляет целый ряд административных производств, процедур и регламентов, с помощью которых реализуются обеспечение правопорядка, защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, взаимодействующих с должностными лицами полиции. С помощью административных процедур и регламентов гражданам, а также хозяйствующим субъектам предоставляются различного рода государственные услуги, связанные с охраной имущества, выдачей различного рода документов и т.д.

Ключевые слова: полиция, полицейский, процесс, юрисдикция, стадия, производство, сотрудник, принуждение, ответственность, воздействие.

Проблемы административной юрисдикции, а также административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти исследуются учеными на протяжении многих лет. В юридической теории к настоящему времени сформировались определенные традиции, а также научные направления, однако говорить о том, что проблемы административной юрисдикции окончательно разрешены, пока не приходится. Кроме того, развитие административного законодательства, а также досудебных форм разрешения публично-правовых конфликтов открывает новые возможности и горизонты для исследования административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти. Данная деятельность имеет достаточно сложную конструкцию, а также особые формы реализации, которые, как подсказывает практика, требуют своего научного анализа.

В теории права под юрисдикцией обычно понимают установленную законом (или нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, то есть оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям¹.

Многие правоведы, занимающиеся разработками общетеоретических проблем права, юрисдикцию определяют как «...деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений»².

¹ См.: Юридическая энциклопедия. М., 1998. С. 504.

² Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1994. С. 148.

А.Ф. Виноградов административную юрисдикцию рассматривает как вид государственной, подзаконной, правоприменительной, правоохранительной, административной деятельности специальной системы государственных органов исполнительной власти, выражающейся в компетенции по рассмотрению и разрешению по существу дел об административных правонарушениях, жалоб и протестов по ним в установленных законом формах и порядке³.

А.П. Шергин административную юрисдикцию определяет как вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающих рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленном законом формах и порядке⁴.

С.В. Комлев административную юрисдикцию также определяет как особый вид государственной правоприменительной правоохранительной деятельности, носящей процессуальный характер, осуществляемой специально уполномоченными на то органами в судебном и внесудебном порядке и состоящей в рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятии решений по ним, а также в исполнении этих решений⁵.

Односторонние исследования юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти привели к отсутствию в науке общепризнанного понятия «юрисдикция». Под юрисдикцией также подразумевают подведомственность, подсудность разрешаемых дел, полномочия разрешать дела и применять санкции⁶; также ее отождествляют с правоохранительной (право-разрешительной) деятельностью государства и общественности⁷.

Неоднозначному толкованию понятия «юрисдикция» способствовал и не совсем удачный перевод этого термина с латинского языка (*jurisdictio* – суд, судопроизводство), хотя на ла-

тинском языке этому понятию соответствует слово «*justitio*»⁸.

В советских энциклопедических словарях, юридических словарях (юридических энциклопедиях) юрисдикция определялась как круг полномочий суда или административных органов по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций⁹. Из такой трактовки юрисдикции просматривается неоправданно расширенное ее содержание, в связи с чем становится неясным отличие юрисдикционной деятельности от неюрисдикционной.

Существует и точка зрения о том, что термин «юрисдикция» образован от сочетания латинских слов «*jus*» и «*dicere*» и переводится как разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил¹⁰.

В основе юрисдикционной деятельности лежат рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, применение в необходимых случаях при негативной оценке поведения данных лиц предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения.

В теории административного права юрисдикция рассматривается большинством ученых-административистов в качестве самостоятельного вида правоохранительной деятельности органов государственного управления, охватывающим рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним.

Вместе с тем неверно рассматривать административную юрисдикцию только как деятельность по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Под административной юрисдикцией следует понимать: во-первых, рассмотрение и разрешение индивидуальных дел в случае возникновения спора о праве в сфере государственного управления (исполнительной власти); во-вторых, – рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях. В юридической литературе иногда рассмотрение и разрешение дел об

³ См.: Виноградов А.Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 21.

⁴ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 45.

⁵ См.: Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

⁶ См.: Краткий словарь иностранных слов. М., 1952. С. 472.

⁷ См.: Александров Н.Г. Теория государства и права. М., 1968. С. 491.

⁸ См.: Поникаров В.А. Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе. М., 2007. С. 11.

⁹ См.: Юридическая энциклопедия... С. 504.

¹⁰ См.: Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права. М., 1945. С. 74.

административных правонарушений называют административно-наказательной (или карательной) юрисдикцией¹¹.

Более точное название юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях – административно-деликтная юрисдикция.

В научной литературе имеет быть место точка зрения, согласно которой в составе административной юрисдикции выделяют:

- производство по жалобам;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- согласительное производство.

О.В. Чекалина в содержании административной юрисдикции выделяет:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- производство по административно-правовым спорам;
- дисциплинарное производство¹².

А.Ф. Виноградов отождествляет административную юрисдикцию лишь с производством по делам об административных правонарушениях и в содержании названного производства выделяет:

- обычное (полное) производство;
- ускоренное (упрощенное) производство;
- расширенное производство;
- производство, связанное со случаями отказа в возбуждении уголовного дела, прекращения уголовного дела при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения;
- производство по возмещению имущественного ущерба;
- производство в органе второй инстанции¹³.

И.М. Серебрякова в содержание административно-юрисдикционной деятельности включает:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- разрешение административно-правовых споров;
- применение мер административно-юрисдикционного обеспечения¹⁴.

По мнению В.А. Поникарова в содержание административной юрисдикции входят производства:

- по делам об административных правонарушениях;
- по дисциплинарным проступкам;
- по жалобам;
- материальное производство¹⁵.

О.В. Гречкина в содержании юрисдикционной деятельности таможенных органов выделяет производство:

- по делам об административных правонарушениях и рассмотрению таких дел в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;
- по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц;
- по осуществлению дисциплинарного производства в отношении должностных лиц таможенных органов¹⁶.

Таким образом, содержание административно-юрисдикционной деятельности, реализуемой в налоговой сфере, весьма насыщено. Административная юрисдикция по объему разрешаемых дел, по широте и многообразию затрагиваемых вопросов государства, общества и граждан, количеству осуществляющих ее субъектов является одной из самых значительных, и в условиях деформации экономических отношений административно-юрисдикционная деятельность налоговых органов приобретает все большее значение¹⁷.

Кроме того, исследование вышеназванных производств, реализуемых в рамках административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти, позволяет сделать следующий вывод: в ходе реализации данных производств осуществляется принудительное воздействие на соответствующих участников юрисдикционного отношения. «...Административная юрисдикция связана, прежде всего, с принудительным способом правоприменения, с

¹¹ См.: Стайнов П. Особенности юрисдикции в области административного права. София, 1956. С. 21-24.

¹² См.: Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19.

¹³ См.: Виноградов А.Ф. Указ. раб. С. 21.

¹⁴ См.: Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1998. С. 4.

¹⁵ См.: Поникаров В.А. Указ. раб. С. 11.

¹⁶ См.: Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 22.

¹⁷ См.: Будылева М.В. Административно-правовая организация ответственности за совершение налоговых правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004. С. 13.

правоохранительной деятельностью органов государственного управления»¹⁸.

Специфичность административной юрисдикции в деятельности полиции проявляется в том, что она осуществляется во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями. Административная юрисдикция имеет много сходного со стадией судебного рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел, именуемой судебной юрисдикцией. Юрисдикция как государственно-властная деятельность полномочного органа (органа управления, органа правосудия) состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых индивидуальных актов (актов юрисдикции)¹⁹.

Основным признаком юрисдикционной деятельности является наличие в конкретном деле правового спора или признаков правонарушения, что требует властного вмешательства компетентного органа для разрешения конфликтной ситуации и восстановления правопорядка в соответствии с предписанием закона.

Итак, учитывая сложившиеся представления о понятиях «юрисдикция» и «административная юрисдикция», следует определить данную дефиницию следующим образом:

Административно-юрисдикционная деятельность полиции – это осуществляемая в определенной процессуальной форме деятельность, носящая правоохранительный, государственно-властный характер, состоящая в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях, включающая также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Библиография:

1. Александров Н.Г. Теория государства и права. М., 1968.
2. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1994.
3. Административная юрисдикция. М., 1994.
4. Будылева М.В. Административно-правовая организация ответственности за совершение налоговых правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004.

¹⁸ Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 32.

¹⁹ См.: Административная юрисдикция. М., 1994. С. 14.

Вышеизложенное дает возможность сделать вывод, что административно-деликтная юрисдикция – это подведомственность, а также компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях.

Таким образом, административно-деликтная юрисдикция является составной частью административной юрисдикции. Кроме того, если учитывать, что «сердцевиной» производства по делам об административных правонарушениях являются рассмотрение и разрешение дела, то есть непосредственно осуществление юрисдикционной деятельности, из этого следует, что административно-деликтная юрисдикция является и составной частью производства по делам об административных правонарушениях, а также производства по делам о применении принудительных мер в сфере управления и в целом административного процесса.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции включает совокупность административных производств:

- по принятию правовых (нормативных) актов государственного управления;
- по рассмотрению в аппарате управления обращений государственных и общественных объединений;
- по рассмотрению предложений и заявлений граждан (в порядке реализации принадлежащих им субъективных прав в сфере государственного управления);
- по жалобам и спорам, в том числе жалобам граждан на действия должностных лиц органов управления;
- по делам о применении мер поощрения к гражданам и организациям в сфере государственного управления;
- по делам о применении принудительных мер в сфере налогового администрирования²⁰.

²⁰ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – Л., 1972.

5. Виноградов А.Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
6. Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.
7. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
8. Стайнов П. Особенности юрисдикции в области административного права. София, 1956.
9. Серебрякова И.М. Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1998.
10. Поникаров В.А. Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе. М., 2007.
11. Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права. М., 1945.
12. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979.
13. Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
14. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – Л., 1972.
15. Юридическая энциклопедия. М., 1998.
16. Куракин А.В., Костенников М.В. Административный процесс и его реализации в деятельности полиции // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 4. – С. 1 – 44. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.4.9250. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_9250.html
17. Куракин А.В., Костенников М.В., Обыденов В.В. К вопросу о соотношении понятий «административный процесс» и «административная юрисдикция» в деятельности полиции // Полицейская деятельность. – 2014. – 2. – С. 179 – 190. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.2.11172.
18. Куракин А.В. Административно-юрисдикционная деятельность полиции: проблемы теории // Административное и муниципальное право. – 2014. – 3. – С. 259 – 271. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.3.11115.
19. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 4. – С. 28 – 48. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html
20. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции // Полицейская деятельность. – 2013. – 3. – С. 155 – 170. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.8995.

References (transliterated):

1. Aleksandrov N.G. Teoriya gosudarstva i prava. M., 1968.
2. Alekseev S.S. Gosudarstvo i pravo. Nachal'nyi kurs. M., 1994.
3. Administrativnaya yurisdiksiya. M., 1994.
4. Budyleva M.V. Administrativno-pravovaya organizatsiya otvetstvennosti za sovershenie nalogovykh pravonarushenii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Khabarovsk, 2004.
5. Vinogradov A.F. Administrativnaya yurisdiksiya organov vnutrennikh del: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 1996.
6. Grechkina O.V. Administrativnaya yurisdiksiya tamozhennykh organov Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-prikladnoe issledovanie: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2011.
7. Komlev S.V. Administrativno-yurisdiksiionnyi protsess: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.
8. Stainov P. Osobennosti yurisdiksiii v oblasti administrativnogo prava. Sofiya, 1956.
9. Serebryakova I.M. Administrativno-yurisdiksiionnaya deyatel'nost' militsii Respubliki Belarus': avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Minsk, 1998.
10. Ponikarov V.A. Osnovy administrativno-yurisdiksiionnoi deyatel'nosti v ugovovno-ispolnitel'noi sisteme. M., 2007.
11. Pereterskii I.S. Vseobshchaya istoriya gosudarstva i prava. M., 1945.
12. Shergin A.P. Administrativnaya yurisdiksiya. – M., 1979.
13. Chekalina O.V. Administrativno-yurisdiksiionnyi protsess: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2005.
14. Sorokin V.D. Administrativno-protseessual'noe pravo. – L., 1972.
15. Yuridicheskaya entsiklopediya. M., 1998.
16. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Administrativnyi protsess i ego realizatsii v deyatel'nosti politsii // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 4. – S. 1 – 44. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.4.9250. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_9250.html
17. Kurakin A.V., Kostennikov M.V., Obydenov V.V. K voprosu o sootnoshenii ponyatii «administrativnyi protsess» i «administrativnaya yurisdiksiya» v deyatel'nosti politsii // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2014. – 2. – S. 179 – 190. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.2.11172.
18. Kurakin A.V. Administrativno-yurisdiksiionnaya deyatel'nost' politsii: problemy teorii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 3. – S. 259 – 271. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.3.11115.
19. Kurakin A.V. Kompetentsiya politsii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 4. – S. 28 – 48. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html
20. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Administrativnyi protsess i ego realizatsiya v deyatel'nosti politsii // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2013. – 3. – S. 155 – 170. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.8995.