

**С. Ю. Любимова**

## **ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ И ОСОБЕННОСТЕЙ ЮРИСДИКЦИОННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОИЗВОДСТВ**

В статье обобщены и усовершенствованы теоретико-правовые подходы к определению сущности и особенностей юрисдикционных административных производств, очерчены особенности обозначенных производств. Становится очевидным тот факт, что именно прецеденты, созданные административными судами, прямо влияют на качество административного права и законодательства в целом. Исходя из этого автор отмечает, что ключевая роль возлагается на институт юрисдикционных административных производств, который под воздействием изменений в политической, экономической и социальной среде пополняются новыми видами, возникающими в процессе деятельности органов государственной власти и других субъектов административных правоотношений.

Автор считает целесообразным проанализировать понятийный аппарат исследуемой проблематики, поскольку именно развитая теоретическая база института юрисдикционного административного производства является залогом не только его совершенства и эффективности на практике, но и в целом формирования четкого видения хода и результатов административной реформы. По мнению автора статьи, важно правильно соотносить понятия «процесс», «процедура» и «производство».

*Ключевые слова:* юрисдикционное административное производство, юрисдикция, процедура, процесс.

**S. Y. Lyubimova**

## **ABOUT THE DEFINITION OF THE CONCEPT AND PECULIARITIES OF JURISDICTIONAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

The author generalizes and improves theoretical-legal approaches to the definition of the concept and peculiarities of jurisdictional administrative proceedings as well as outlines specific features of these proceedings. It becomes evident that it is the precedents created by the administrative courts that have a direct influence on the quality of administrative law and the legislation on the whole. Therefore, the author points out that the key role belongs to the institute of jurisdictional administrative proceedings which under the influence of changes in the political, economic, and social environment are replenished with new types arising during the activities of governmental authorities and other bodies of administrative legal relations.

The author considers it reasonable to analyze the conceptual framework of the problems being studied because it is the developed theoretical basis of the institute of jurisdictional administrative proceedings that guarantees not only its improvement and efficiency in practice but also the development of a clear vision of the course and results of the administrative reform. In the author's opinion, it is important to correctly correlate the notions of «process», «procedure», and «proceedings».

*Keywords:* jurisdictional administrative proceedings, jurisdiction, procedure, process.

В условиях динамичного общественного развития вопросы защиты прав и интересов субъектов во всех сферах деятельности приобретают немалое значение, что, в свою очередь, обуславливает актуальность реформирования административного законодательства в соответствующей сфере и разработки эффективного административно-правового механизма обеспечения их реализации. На сегодня при отсутствии единого

законодательного акта (административно-процедурного кодекса или специального закона), регламентирующего административный процесс в Украине, данная сфера регулируется бессистемно и фрагментарно, вследствие чего имеет место ряд проблем административно-юрисдикционного характера, с которыми повседневно сталкиваются на практике как органы государственного управления, так и физические лица. Более того, на пути интеграции в Европейский Союз важно

согласовать юрисдикцию административных и хозяйственных судов, формируя адекватные процессуальные и материальные средства защиты прав и свобод субъектов соответствующих правоотношений. При этом очевидно, что именно прецеденты, созданные административными судами, прямо влияют на качество административного права и законодательства в целом.

В данном контексте ключевая роль возлагается на институт юрисдикционных административных производств, который под воздействием изменений в политической, экономической и социальной среде пополняется новыми видами, возникающими в процессе деятельности органов государственной власти и других субъектов административных правоотношений.

Исследованию природы административного процесса, в том числе сущности, специфики, процедур, классификации субъектного состава и законодательной регламентации административных производств посвящали свои научные труды многие украинские и зарубежные правоведы. Однако, к сожалению, на сегодняшний день так и не выработано единого теоретико-правового подхода к определению понятия и содержания административного процесса в целом, а также кардинально отличаются научные точки зрения по поводу трактовки административного производства и выделения юрисдикционных и неюрисдикционных административных производств на основе учета их специфики, что обуславливает актуальность научного исследования данной проблематики.

Целью статьи является исследование сущности и особенностей юрисдикционных административных производств. Достижение поставленной цели предполагает выполнение ряда задач: 1) обобщить и усовершенствовать теоретико-правовые подходы к соотношению терминов «процесс», «процедура» и «производство»; 2) определить сущность понятий «административного производства», «административно-юрисдикционного процесса» и «юрисдикционного административного производства»; 3) выделить основные особенности юрисдикционных административных производств.

Поскольку именно развитая теоретическая база института юрисдикционного административного производства является

залогом не только его совершенства и эффективности на практике, но и в целом формирования четкого видения хода и результатов административной реформы, считаем целесообразным проанализировать понятийный аппарат исследуемой проблематики. Прежде всего, на наш взгляд, важно правильно соотносить понятия «процесс», «процедура» и «производство». Как справедливо замечает А. Б. Калюта, «ряд ученых рассматривает юридический процесс как деятельность, которая представляет собой совокупность определенных юридических действий, а это дает возможность выделить правотворческий, правоприменительный, учредительный и другие виды процесса. Однако нет четкой дифференциации между самой деятельностью и правовой формой реализации. Именно такую правовую форму, отражающую порядок осуществления указанной деятельности, собственно и определяют как процедуру (производство). При этом некоторые авторы отмечают, что разновидностью того или иного отраслевого правоприменительного процесса является производство, которое они относят к процедурам. Другие ученые, приходя к тому же выводу, констатируют, что и сам процесс — это порядок осуществления юридически значимых действий. Третьи, подчеркивая близость терминов «процесс» и «процедура», чаще всего используют их как синонимы» [1, с. 56].

В данном контексте представляется целесообразным обратить внимание на точку зрения, которую высказывает Л. В. Коваль по данному вопросу, в частности, о том, что с помощью административно-процессуальных норм процедуры вводятся в административный процесс как в таковое производство» [2, с. 143]. Аналогично соотносят понятие «процедуры» и «производство» и Ю. П. Битяк и В. В. Зуй [3, с. 165]. Поэтому очевидным является тот факт, что только процедура, установленная нормой, становится формой процесса, а совокупность процессуальных норм, объединенных общей целью, образует то или иное производство [1, с. 57].

Интересными считаем и наработки В. П. Тимощука по данному вопросу. Так, автор справедливо замечает, что в английском юридическом языке употребляются три термина «procedure», «proceeding» и «process», но для обозначения порядка деятельности публичной

администрации используется именно понятие «административная процедура» (administrative procedure). Что касается термина «proceeding», то в украинском языке близким ему по значению соответствием, по мнению автора, является категория «производство» [4, с. 23]. При этом В. П. Тимошук, утверждая, что в структуре административного процесса выделяются отдельные производства, предлагает следующее решение вопроса о соотношении понятий «процедура» и «производство». В частности, под процедурой ученый понимает общий установленный порядок рассмотрения и разрешения дела административным органом (модель производства), а под производством — собственно рассмотрение и решение конкретного дела (конкретную активную деятельность) [4, с. 24].

Аналогично В. П. Тимошуку в структуре административного процесса выделяют отдельные производства С. Г. Стеценко, С. Т. Гончарук, В. К. Колпаков, Л. В. Коваль, А. Ю. Якимов и другие ученые, отмечая, что совокупность самостоятельных, различных по содержанию и предметам административных производств представляет собой административный процесс [5; 6; 7; 8]. Данную точку зрения разделяют и российские правоведы, подчеркивая, что административный процесс существует в форме того или иного производства [9, с. 36; 10, с. 119; 122]. Полностью поддерживаем и позицию, которую занимают А. М. Бандурка и Н. М. Тищенко, делая акцент, что административные производства соотносятся с административным процессом как категории особенного и общего и входят как обособленный элемент в его структуру [11, с. 15].

Итак, исходя из вышесказанного, приходим к выводу, что «процесс» и «производство» соотносятся как общее и особенное: «производство» является частью «процесса», а «процесс» — совокупность производств, «процедура» является правовой формой «процесса» и общим порядком «производства». В то же время для правильного определения сущности понятия юрисдикционного административного производства считаем целесообразным исследовать родовое понятие «административное производство». Так, по мнению С. Г. Стеценко, административное производство — это регламентированный положениями нормативно-правовых актов порядок

деятельности органов (должностных лиц) по решению административных дел [5, с. 28]. Как порядок деятельности исполнительных и распорядительных органов определяет административное производство и Н. Г. Салищева [12, с. 12—16]. С другой стороны характеризует сущность административного производства С. Н. Алферов. Он утверждает, что «каждое производство в составе административно-процессуального права — это совокупность процессуальных норм, объединенных общей для них функцией. С помощью норм процедуры вводятся к административному процессу как отдельные производства [13, с. 34]. В отличие от предшественников С. Т. Гончарук видит сущность данной правовой категории в специфической деятельности уполномоченных на то субъектов в соответствии с установленным административно-процессуальными нормами порядка разрешения отдельных однородных административных дел в сфере государственного управления [6]. Мы не поддерживаем позицию автора, поскольку он фактически отождествляет понятия «производство» и «процедура», о чем говорилось выше.

Учитывая приведенные выше мнения ученых, предлагаем рассматривать административное производство в двух взаимодополняющих аспектах: 1) как процессуально-правовой институт: совокупность процессуальных норм, объединенных общими функциями и общей целью; 2) как структурную часть соответствующего процесса: определенный действующим законодательством порядок деятельности административных органов (должностных лиц) о принятии процедурных решений по рассмотрению и разрешению административных дел.

Исследуя сущность административных производств, следует обратить внимание, что традиционно выделяют следующие их группы: 1) юрисдикционные административные производства; 2) неюрисдикционные (процедурные) административные производства. Однако, как уместно отмечает С. Н. Алферов, следует иметь в виду, что административный процесс можно рассматривать как в «широком», так и в «узком» смысле. В первом случае, по мнению автора, административный процесс включает в себя как юрисдикционные, так и процедурные производства, которые рассматриваются и судами и специально

уполномоченными органами исполнительной власти. Во втором — административный процесс рассматривается как юрисдикционные производства, а также рассмотрение дел с применением мер административного принуждения [13, с. 37].

Будучи сторонниками понимания административного производства в «широком» смысле, поддерживаем точку зрения С. Г. Стеценко, который, руководствуясь характером дела, предлагает различать юрисдикционные и неюрисдикционные производства. В частности, неюрисдикционными административными производствами автор считает производства, направленные на решение дел положительного характера, возникающие в ходе исполнительно-распорядительной деятельности органов публичной администрации (имеют место тогда, когда речь идет о решении дел, не связанных с фактами правонарушений и правовых споров, т. е. не связанные с применением административного принуждения) [5, с. 30]. В то же время под юрисдикционными административными производствами С. Г. Стеценко понимает производства, направленные на разрешение дел об административных правонарушениях и другие правовые споры (имеют место тогда, когда речь идет о решении дел, в основе которых лежит нарушение норм права) [5, с. 32]. На основе вышеприведенного можно выделить ключевые различия между неюрисдикционными и юрисдикционными административными производствами: 1) в отличие от неюрисдикционных административных производств функцией и целью юрисдикционных производств является решение спора; 2) одним из результатов юрисдикционных производств есть негативные последствия для одной из сторон спора или применения административных взысканий для нарушителя норм административного законодательства.

Дальнейшее глубокое и полное исследование сущности юрисдикционных административных полномочий, на наш взгляд, требует обращения к понятиям «административно-юрисдикционный процесс» и «юрисдикция», от правильного применения и понимания которых зависит объективность и логика определения исследуемой категории. Следует отметить, что иногда ученые сужают объем административно-юрисдикционного процесса, сводя его только к применению мер

административного взыскания и отождествляя юрисдикционный процесс и производство по делам об административных правонарушениях. Однако ряд правоведов считают необходимым толковать административно-юрисдикционный процесс в широком смысле и недопустимым его сужение только к производству по делам об административных правонарушениях. В частности, по мнению И. В. Пановой, административно-юрисдикционным процессом является «вид административно-процессуальной деятельности, который регламентирует правоприменительную деятельность юрисдикционного, принудительного характера широкого круга субъектов исполнительных органов публичной власти по решению споров, реализации санкций и защиты охранительных правоотношений с применением принудительных мер (административного, дисциплинарного характера), что осуществляется в административно-процессуальной форме» [14, с. 114]. В свою очередь, Д. Бахрах считает, что «административно-юрисдикционный процесс — это деятельность субъектов государственно-исполнительной власти по решению споров между различными субъектами, а также принятию мер административного и дисциплинарного принуждения, осуществляемых в административно-процессуальной форме» [15, с. 13].

Исследуя правовую категорию административно-юрисдикционного процесса, важно остановиться на понятии «юрисдикции». Вполне разделяем мнение А. П. Шергина, который утверждает, что традиционный перевод термина «юрисдикция» как «судопроизводство» является неудачным, ведь слово «юрисдикция» образуется от словосочетания *jus* и *dicere* и переводится как разрешение конфликта или применение установленных правил [16, с. 74]. Юрисдикционный процесс имеет целью не только решение правовых конфликтов, но и регламентацию применения права в порядке организационно-исполнительской деятельности. По мнению Н. Г. Салищева, административная юрисдикция отражает «деятельность по решению индивидуальных дел в сфере государственного управления» [12, с. 19]. Аналогично предшественникам считает и Л. С. Алексеев, выделяя решение конфликтов основным содержанием юрисдикционной деятельности [17,

с. 229]. По нашему мнению, уместно учитывать и тот факт, что при трактовке сущности административного процесса возможно рассмотрение административной юрисдикции и в «узком», и в «широком» смысле. Как отмечает по этому поводу А. Б. Калюта, в первом случае административная юрисдикция отождествляется с уголовно-правовой или гражданско-правовой деятельностью и проявляется в решении компетентным органом в административном порядке спора между сторонами. В «широком» же понимании охватывает всю властную деятельность компетентных органов по решению правовых споров (вопросов) индивидуального значения, возникающих в сфере права. При таком подходе административная юрисдикция является частью правоохранительной деятельности по применению норм права компетентными органами (должностными лицами) в сфере исполнительной власти, осуществляется в пределах законодательно закрепленных административно-юрисдикционных производств [1, с. 59].

Поддерживая позицию относительно рассмотрения административной юрисдикции в «широком» смысле и учитывая рассмотренные определяющие черты административно-юрисдикционного процесса, приходим к логически выведенному понятию административно-юрисдикционного процесса, под которым предлагаем понимать регламентированную действующим законодательством деятельность уполномоченных административных и других органов государственной власти по решению споров между субъектами административных правоотношений, принятие необходимых мер административного и дисциплинарного принуждения, осуществляемых в административно-процессуальной форме.

В рамках данного подхода предлагаем определить юрисдикционное административное производство в двух взаимодополняющих аспектах (аналогично административном производству): 1) как процессуально-правовой институт — совокупность процессуальных норм, объединенных правоохранительной, регулирующей, контрольной, предупредительной, воспитательной и другими функциями и общей целью которого является решение административно-правового спора; 2) как структурную часть соответствующего процесса — регламентированный нормами права порядок

деятельности уполномоченных административных органов (должностных лиц) по принятию процессуальных решений по рассмотрению и решению административно-правовых споров в установленной законом административно-процессуальной форме (производство по делам об административных правонарушениях; в административных судах по поводу обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий; по жалобам граждан; дисциплинарные производства и т. п.).

Исходя из приведенного выше определения, целесообразно выделить ряд особенностей (черт) юрисдикционных административных полномочий. Во-первых, важно понимать, что административно-юрисдикционный процесс существенно отличается от уголовного и гражданского процессов, характеризуясь менее детализированной, общей процессуальной формой. Во-вторых, административно-юрисдикционная форма предусматривает соревновательную процедуру при рассмотрении дела, т. е. субъекты наделены соответствующими правами, стороны административно-правового спора выступают активными участниками решения дела компетентными органами (защита интересов, предоставления доказательств, ходатайство, обжалование решений и т. п.). В-третьих, юрисдикционные административные производства основываются на ряде принципов, согласующихся с нормами Конституции и закрепленных в административном законодательстве.

## Список библиографических ссылок

1. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 198 с.
2. Коваль Л. В. Административно-деликтные отношения. Киев: Высшая школа, 1979. 230 с.
3. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособие. Харьков: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
5. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
6. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України: навч. посібник. Київ, 2004. 200 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 733 с.
8. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Гос-во и право. 1999. № 3. С. 6—11.
9. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т гос-ва и права, 1997. 213 с.
10. Лория В. А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси: Изд-во Тбил. ун-та, 1986. 281 с.
11. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. Київ: Літера ЛТД, 2001. 288 с.
12. Салищева Н. Г. Административный процесс в СРСР. М., 1964. 158 с.
13. Алфьоров С. М. Адміністративне право України. Загальна частина. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
14. Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С.114—127.
15. Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Сов. гос-во и право. 1975. № 8. С. 13—21.
16. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 143 с.
17. Явич Л. С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1976. 287 с.