**Административная юрисдикция**

B.C. Четвериков

**1. Понятие и основные черты административной юрисдикции**

Под административной юрисдикцией понимается установленная административным законодательством деятельность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также правовое рассмотрение и разрешение управленческих споров уполномоченными органами, должностными лицами, а в необходимых случаях восстановление нарушенных прав и применение в административно-процессуальном порядке юридических санкций к виновным.

Административная юрисдикция — это, по существу, подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях закрепленная в 3-м разделе КоАП РФ, а также рассмотрение и разрешение управленческих споров, в необходимых случаях восстановление нарушенного права и применение к виновным юридических санкций уполномоченными на то органами, должностными лицами, на основании и в порядке, определенном федеральными нормативно-правовыми актами и законами субъектов РФ.

Административная юрисдикция в процессуальном отношении основана на принципах судебной юрисдикции, включает правовую оценку поведения участников административно-правовых отношений и применение к ним в необходимых случаях мер государственно-властного принуждения. Исключением в судебной юрисдикции является рассмотрение дел об административных правонарушениях судьей, который при рассмотрее нии дела об административном правонарушении руководству-V ется административно-процессуальными нормами, так же, как и прокурор. Административная юрисдикция органов исполнительной власти, государственного управления и их уполномоченных должностных лиц является, по существу, обеспечивающей мерой в процессе реализации их основных функций, например, социальных, экономических, правоохранительных и других.

Особое значение имеет административная юрисдикция при реализации правоохранительной деятельности, так как без юрисдикционных полномочий имеющих государственно-властный характер исполнительные органы и их должностные лица не в состоянии эффективно осуществлять правоохранительные функции, судебная же юрисдикция в реализации правосудия является основной при осуществлении всех видов судопроизводства.

Как правило, оба этих аспекта административного процесса не находятся в противоречии друг к другу, а дополняют друг друга.

Они имеют сходные черты: 1) в основном внесудебный характер разрешения дел; 2) индивидуальность решения дел; 3) регламентация, как правило, одним нормативно-правовым актом.

При этом исполнительный орган, должностное лицо вправе совершать действия как по разрешению административно-правового спора, так и правоохранительные действия, которые в полной мере не относятся к деятельности юрисдикционного характера.

Например, при осуществлении контрольно-надзорных функций имеются процессуальные действия, однако административно-правовой спор отсутствует. Административно-процедурная деятельность проявляется в таких управленческих функциях как лицензирование, квотирование, регистрация и др. Административно-юрисдикционная деятельность предполагает наличие спора, в то время как административно-процедурная деятельность может проявляться в реализации таких функций, как разрешительных, регистрационных, поощрительных, стимулирующих и иных. Поэтому эти аспекты комплексно проявляются в административном процессе в реализации конкретных административно-процессуальных отношениях.

Порядок разрешения дел в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ исходит из принципов административного процесса и норм, определяющих процессуальные права и обязанности участников процесса (применительно к стадиям процесса).

Юрисдикционные отношения при рассмотрении дел об административных правонарушениях регламентируются исключительно административно-процессуальными нормами. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, а также дисциплинарное производство по обращениям граждан, поощрительное, материальное и иное административное производство осуществляется в рамках административного процесса. Однако административно-процедурный аспект административного процесса также имеет свои веские обоснования именно в сфере государствнно-управленческой деятельнос-ти.(См.: 1. С. 303-304)

**Основные черты (признаки) административно-юрисдик-ционной деятельности.**

1. Юрисдикционная деятельность в своей основе содержит рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях и индивидуальных дел об административно-правовых спорах в объеме и порядке, определенном административно-процессуальными нормами и административными процедурами.

При этом, как правило, административно-правовые споры возникают по инициативе управляемой стороны (объекта управления), испытывающей на себе не всегда позитивное управляющее воздействие со стороны субъекта управления (органа исполнительной власти, уполномоченного должностного лица). Например, подача жалобы на неправомерные действия или решения органа исполнительной власти, должностного лица.

При рассмотрении и разрешении административных дел юрисдикционные отношения могут также возникать и по инициативе управляющей стороны (уполномоченного субъекта управления). Например, при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенным физическим или юридическим лицом, уполномоченный орган или должностное лицо принимает решение о привлечении виновного физического или юридического лица к административной ответственности.

2. Сторонами административно-правового спора могут быть и органы исполнительной власти, например, споры различных субъектов Российской Федерации или спор субъекта РФ с Федеральным органом исполнительной власти. При решении таких споров Президент РФ может использовать согласительные процедуры (п. 1 ст. 85 Конституции РФ). В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Так как согласно п. 1 и п. 2 ст. 80 Президент Российской Федерации является главой государства, а не высшим должностным лицом федеральных органов исполнительной власти, поэтому в соответствии с п. 2 ст. 80 он... «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». На основании ст. 10 Конституции РФ «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения, на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Эта самостоятельность реализуется по предметам ведения и в объеме компетенции каждой ветви власти, а государственная власть едина, и это единство Президент РФ как глава государства обеспечивает соответствующими конституционными процедурами согласования взаимодействия.

3. В основе административно-правовых споров (природа которых в теории и практике недостаточно полно изучена), как правило, лежит правовое разрешение уполномоченным органом, должностным лицом индивидуально-конкретных споров, которые по своей природе имеют субъективный характер, то есть одна из сторон пытается восстановить или защитить свое субъективное или так называемое мнимое право или возможно ущемленный интерес. В этом случае уполномоченный орган, должностное лицо квалифицирует (дает правовую оценку) правовой спор и принимает обязательное для исполнения спорящими сторонами решение. Конфликтные отношения возникают также и в случаях рассмотрения дел об административных правонарушениях. Например, рассмотрение дела об административном правонарушении и принятие решения уполномоченным органом, должностным лицом о привлечении к административной ответственности правонарушителя, при этом возможен случай подачи жалобы гражданином на необоснованное решение о привлечении его к административной ответственности.

4. Правила и порядок рассмотрения и разрешения административно-правовых, процедурных (в целом управленческих) споров и дел об административных правонарушениях регламентированы административно-процессуальными нормами. Процессуальные нормы устанавливают определенную процедуру рассмотрения и разрешения этой категории дел, порядок принятия по ним решений, предусматривают осуществление права на обжалование и обеспечивают исполнение принятых решений, осуществляют одновременно правоохранительные функции. То есть эти нормы определяют не только саму процедуру и порядок рассмотрения административных дел (осуществление регулятивных функций), но и влияют на существо разрешения самого спора, что позволяет судить об особом правоохранительном характере процессуальных норм.

5. Нормы административного права не только регулируют управленческие отношения (точнее воздействуют на поведение субъектов их реализующих эти отношения), в процессе юрис-дикционной (государственно-властной) деятельности они создают также основу для особых административно-правовых отношений, имеющих на определенной стадии отношения равенства сторон, которые потом переходят в стадию неравенства, например, заключение административного договора о контрактной службе в органах внутренних дел или в вооруженных силах.

6. В определенной мере административная юрисдикция как система представляет собой взаимосвязанную и взаимозависимую совокупность видов административных производств, обладающих некоторой целостностью порядка и последовательности осуществления стадий производства. Это относится не только к производству по делам об административных правонарушениях, но и к дисциплинарному производству, производству по обращениям граждан (жалобам, предложениям, заявлениям, петициям и др.), к производству по делам о поощрениях, материальному производству (о возмещении материального ущерба, причиненного в результате административного правонарушения) и др.

7. Административная юрисдикция (подведомственность) имеет свои специфические особенности по уполномоченным субъектам, ее осуществляющим; например, в Кодексе РФ об административных правонарушениях это регламентировано в главе 23. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. В этой главе перечислен 61 субъект, уполномоченный осуществлять функции административной юрисдикции.

Юрисдикционная деятельность, кроме этого, осуществляет широкий диапазон правоохранительных функций в различных отраслях права (финансовых, жилищных, земельных, водных, трудовых и др.).

**2. Юрисдикционность (подведомственность) дел об административных правонарушениях**

1. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, подведомственны и рассматриваются в пределах компетенции, установленной разделом 3 настоящего Кодекса:

1) судьями (мировыми судьями);

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента или Правительства России.

2. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами, а именно:

1) мировыми судьями;

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов РФ;

4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ (ст. 22.1 Ко АП РФ).

Полномочия должностных лиц (ст. 22.2)

1. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, рассматривают в пределах своих полномочий должностные лица, указанные в главе 23 настоящего Кодекса, от имени органов, указанных в пункте 3 части 1 статьи 22.1 настоящего Кодекса. Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать:

1) руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, их заместители;

2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители;

3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

2. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, от имени органов, указанных в пункте 3 части 2 статьи 22.1 настоящего Кодекса, рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ.

3. Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают этими полномочиями в полном объеме, если главой 23 настоящего Кодекса или законом субъекта РФ не установлено иное (ст. 22.2).

Подведомственность (юрисдикционность) дел об административных правонарушениях в случае упразднения, реорганизации или переименования органов (должностей должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях регламентирована (ст. 22.3).

1. В случае упразднения указанных в главе 23 настоящего Кодекса или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица до внесения в настоящий Кодекс или в закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

2. В случае преобразования, иной реорганизации либо переподчинения указанных в главе 23 настоящего Кодекса или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов до внесения в настоящий Кодекс или в закон субъекта РФ соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают орган, учреждение, их структурные подразделения или территориальные органы, которым переданы указанные функции.

В случае изменения наименований указанных в главе 23 настоящего Кодекса или в законе субъекта РФ органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица должностные лица этого органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов продолжают осуществлять полномочия, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях, до внесения в настоящий Кодекс или в закон субъекта РФ соответствующих изменений.

В новом Кодексе значительно расширен круг дел об административных правонарушениях, рассматриваемый судьями. Судьи уполномочены рассматривать следующие дела об административных правонарушениях, перечисленных ст. 23.1.

Судьи арбитражных судов также рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.

В случаях, когда дела об административных правонарушениях предусмотрены законами субъектов РФ, рассматриваются мировыми судьями.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях перечисленные в ст. 23.2.

Достаточно большое количество дел об административных правонарушениях рассматривают органы внутренних дел (милиция) (ст. 23.3):

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов вправе:

1) начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) милиции, их заместители;

2) начальники линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, их заместители;

3) начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальники линейных пунктов милиции;

4) начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальники линейных пунктов милиции и другие сотрудники милиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил, — об административных правонарушениях, совершенных на железнодорожном транспорте;

5) начальник государственной инспекции безопасности до-рожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель;

6) сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание;

7) государственные инспектора безопасности дорожного движения;

8) государственные инспектора дорожного надзора;

9) старшие участковые инспектора, участковые инспектора.

Кроме названных основных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в Кодексе определены еще 58 органов, а перечень же должностных лиц, подведомственность и их полномочия по делам об административных правонарушениях определены ст. 22.3 — 22.4. Ко АП РФ.