



РОССИЙСКАЯ  
ТАМОЖЕННАЯ АКАДЕМИЯ

**П. Н. Сафоненков, А. В. Зубач, О. А. Сафоненкова**

# **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ**

**УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ**

*Допущено Учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)**

**Москва • Юрайт • 2014**

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.401я73

С13

**Авторы:**

**Сафоненков Павел Николаевич** — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры таможенного права Российской таможенной академии;

**Зубач Анатолий Васильевич** — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой таможенного права Российской таможенной академии;

**Сафоненкова Ольга Анатольевна** — референт государственной гражданской службы РФ 3-го класса, государственный таможенный инспектор Брянской таможни.

**Рецензенты:**

*Куракин А. В.* — доктор юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России;

*Костеников М. В.* — доктор юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России.

**Сафоненков, П. Н.**

С13

Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов : учебник для вузов / П. Н. Сафоненков, А. В. Зубач, О. А. Сафоненкова. — Издательство Юрайт, 2014. — 356 с. — Серия : Специалист.

ISBN 978-5-9916-3602-5

В учебнике на основе действующего законодательства подробно раскрываются базовые понятия и важнейшие категории административной юрисдикционной деятельности таможенных органов в части, касающейся производства по делам об административных правонарушениях, производства по обращениям граждан и дисциплинарного производства.

Учебник соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

*Для студентов высших и средних специальных учебных заведений, аспирантов, преподавателей, практических работников и должностных лиц таможенных органов, а также всех, интересующихся вопросами административной юрисдикционной деятельности, осуществляемой таможенными органами.*

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.401я73

ISBN 978-5-9916-3602-5

© Сафоненков П. Н., Зубач А. В.,  
Сафоненкова О. А., 2013

© ООО «Издательство Юрайт», 2014

## Оглавление

Предисловие .....	8
Принятые сокращения.....	11

### Раздел I АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

<b>Глава 1. Общая характеристика административной юрисдикционной деятельности.....</b>	<b>14</b>
1.1. Административный процесс и административная юрисдикционная деятельность. Понятие и виды .....	14
1.2. Система принципов административной юрисдикционной деятельности .....	23
1.3. Таможенные органы Российской Федерации как субъекты административной юрисдикционной деятельности .....	30
1.4. Организационные и правовые основы административной юрисдикционной деятельности таможенных органов .....	32
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>34</i>

### Раздел II ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

<b>Глава 2. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>38</b>
2.1. Понятие и правовые основы производства по делам об административных правонарушениях .....	38
2.2. Общая характеристика процессуальной формы производства по делам об административных правонарушениях.....	42
2.3. Виды, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях .....	47

2.4. Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении .....	51
2.5. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за производством по делам об административных правонарушениях.....	52
2.6. Издержки по делу об административном правонарушении .....	58
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>62</i>
<b>Глава 3. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>63</b>
3.1. Классификации субъектов производства по делам об административных правонарушениях .....	63
3.2. Таможенные органы и должностные лица, в производстве которых находятся дела об административных правонарушениях. Их права и обязанности .....	68
3.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях и их правовое положение .....	73
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>99</i>
<b>Глава 4. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>100</b>
4.1. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении .....	100
4.2. Понятие, виды и свойства доказательств.....	104
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>107</i>
<b>Глава 5. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>108</b>
5.1. Цели применения и виды мер обеспечения производства.....	108
5.2. Общая характеристика мер обеспечения производства, применяемых таможенными органами.....	110
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>113</i>
<b>Глава 6. Стадии производства по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>114</b>
6.1. Возбуждение и расследование дела об административном правонарушении .....	114
6.2. Рассмотрение дела об административном правонарушении .....	128
6.3. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях .....	142
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>158</i>

<b>Глава 7. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>160</b>
7.1. Понятие и виды производства по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях. Компетенция таможенных органов в данном производстве.....	160
7.2. Общая характеристика исполнения постановления о назначении административного наказания.....	164
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>169</i>
<b>Глава 8. Правовая помощь по делам об административных правонарушениях .....</b>	<b>170</b>
8.1. Запросы о правовой помощи и административное преследование. Юридическая сила доказательств, полученных на территории иностранного государства .....	170
8.2. Вызов свидетеля, потерпевшего, их представителей, эксперта, находящихся за пределами Российской Федерации .....	176
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>177</i>
<b>Глава 9. Административные правонарушения в области таможенного дела .....</b>	<b>178</b>
9.1. Виды административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов .....	178
9.2. Состав административных правонарушений в области таможенного дела .....	180
9.3. Актуальные проблемы производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции таможенных органов .....	215
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>222</i>

### **Раздел III**

## **ПРОИЗВОДСТВО ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ**

<b>Глава 10. Общая характеристика обращений граждан как института публичного права .....</b>	<b>224</b>
10.1. Понятие, виды и формы обращений граждан .....	224
10.2. Субъекты института производства по обращениям граждан .....	226
10.3. Правовое регулирование права граждан на обращение в государственные органы. Гарантии права граждан на обращение в органы государственной администрации.....	228
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>230</i>

**Глава 11. Производство по обращениям граждан в административной деятельности таможенных органов Российской Федерации ..... 231**

11.1. Понятие и сущность производства по обращениям граждан .....	232
11.2. Цели и принципы производства по обращениям граждан .....	239
11.3. Стадии производства по обращениям граждан .....	243
11.4. Материальная и процессуальная характеристика производства по обращениям граждан .....	247
11.5. Акты применения в механизме производства по обращениям .....	255
11.6. Порядок рассмотрения отдельных видов обращений. Устные обращения граждан .....	260
11.7. Особенности производства по обращениям граждан в таможенных органах.....	262
11.8. Контроль и надзор за соблюдением законодательства при рассмотрении обращений граждан.....	286
11.9. Ответственность за нарушения прав граждан на обращение .....	289
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>292</i>

**Раздел IV  
ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО  
В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ**

**Глава 12. Общие положения о дисциплинарном производстве..... 294**

12.1. Понятие, задачи и принципы дисциплинарного производства .....	294
12.2. Субъекты дисциплинарного производства.....	300
12.3. Стадии дисциплинарного производства.....	305
12.4. Дисциплинарная ответственность .....	307
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>315</i>

**Глава 13. Особенности дисциплинарного производства в таможенных органах..... 317**

<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>323</i>
<b>Тесты к разделу I .....</b>	<b>324</b>
<b>Тесты к разделу II .....</b>	<b>326</b>
<b>Тесты к разделу III.....</b>	<b>334</b>
<b>Тесты к разделу IV .....</b>	<b>337</b>
<b>Задачи для решения на практических занятиях.....</b>	<b>340</b>

<b>Приложение 1.</b> Перечень должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и осуществлять административное задержание .....	<b>350</b>
<b>Приложение 2.</b> Структура субъектов административных правонарушений по делам об административных правонарушениях, возбужденным таможенными органами РФ в 2007—2012 годах.....	<b>352</b>
<b>Приложение 3.</b> Форма возбуждения дел об административных правонарушениях таможенными органами РФ в 2007—2012 годах.....	<b>353</b>
<b>Рекомендуемая литература</b> .....	<b>354</b>

## Предисловие

Реализацию общегосударственных задач в области таможенного дела невозможно представить без обеспечения надлежащего уровня законности и правопорядка, особенно в сфере соблюдения таможенных правил, за нарушение которых установлена юридическая ответственность, в том числе и законодательством об административных правонарушениях. Масштабность административной деликтности наносит значительный ущерб экономическим интересам государства, что требует адекватной реакции противодействия. Для этого государством используется весь арсенал политических, идеологических, экономических, организационных и правовых средств, среди которых важное место занимают административно-правовые меры, в том числе меры административной ответственности. Их применение не только оказывает превентивное воздействие на лиц, совершающих административные правонарушения, но и способствует предупреждению преступных деяний.

В данном аспекте особая роль отводится административной юрисдикционной деятельности таможенных органов, содержанием которой в основном является производство по делам об административных правонарушениях, производство по обращениям граждан и дисциплинарное производство.

В области производства по делам об административных правонарушениях в настоящее время значительно расширен диапазон правоприменительной деятельности таможенных органов. Наряду с нарушениями таможенных правил КоАП РФ отнес к их ведению расследование и рассмотрение отдельных дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов, охраны интеллектуальной собственности, установленного порядка управления и т.д.

Производство по обращениям граждан, в свою очередь, является одним из важных направлений в административной деятельности таможенных органов.



Стабильно большое количество ежегодно поступающих в таможенные органы обращений граждан подчеркивает важность организации деятельности таможенных органов в области производства по таким обращениям. Данный вид административно-юрисдикционного производства основывается на Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и иных нормативных правовых актах.

Говоря о дисциплинарном производстве, следует отметить, что суть данного вида административно-юрисдикционного производства области таможенного дела заключается в применении к должностным лицам таможенных органов, совершившим дисциплинарные проступки, соответствующих взысканий, предусмотренных нормами законодательства о государственной службе.

При этом следует иметь в виду, что производство по наложению дисциплинарных взысканий на государственных служащих таможенных органов, совершивших служебные проступки (не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших должностные обязанности), в настоящее время регламентировано различными нормативными правовыми актами, что предопределено наличием разных форм государственно-служебных отношений (государственная гражданская служба, правоохранительная служба). Вместе с тем в определенных случаях на государственных служащих распространяются также нормы трудового законодательства и правила внутреннего трудового распорядка.

В учебнике даны общая характеристика административной юрисдикционной деятельности таможенных органов, их особенности, основные понятия и принципы, стадии различных видов административной юрисдикционной деятельности. Материал основан на научном, педагогическом и практическом опыте авторского коллектива.

В результате изучения дисциплины студент должен:

**знать**

- понятие административной юрисдикции;
- особенности административной юрисдикционной деятельности в таможенных органах;
- основные направления административной юрисдикционной деятельности таможенных органов;
- порядок осуществления административного расследования, особенности выявления и процессуального оформления нарушений таможенных правил;

- порядок осуществления производства по обращениям граждан и дисциплинарного производства в таможенных органах;

***уметь***

- осуществлять административно-деликтную юрисдикционную деятельность, полное и упрощенное производство по делам об административных правонарушениях;

- оформлять административно-процессуальные документы;

***владеть***

- навыками анализа правовых норм и правовых отношений, связанных с административной юрисдикционной деятельностью таможенных органов;

- разрешения правовых проблем и коллизий;

- подготовки процессуальных документов по делам о нарушении таможенных правил;

- квалифицированного применения нормативных правовых актов в сфере административной юрисдикционной деятельности таможенных органов.

Учебник может быть полезным источником знаний как для студентов, изучающих правовые основы административной юрисдикционной деятельности таможенных органов, таможенное право, так и для широкого круга читателей.

## Принятые сокращения

### Нормативные правовые акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**ТК ТС** — Таможенный кодекс Таможенного союза — приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17

**ТК РФ** — Таможенный кодекс Российской Федерации — постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18.06.1993 № 5221-1

**ТрК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК РФ** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

**Федеральный закон о службе в таможенных органах** — Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»

**Федеральный закон о государственной гражданской службе** — Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

**Федеральный закон о порядке рассмотрения обращений граждан** — Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

**Федеральный закон о таможенном регулировании** — Федеральный закон от 27.11.2011 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»

### **Прочие сокращения**

**абз.** — абзац

**г.** — год

**гл.** — глава (-ы)

**ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество

**МПО** — международные почтовые отправления

**ОАО** — открытое акционерное общество

**ООО** — общество с ограниченной ответственностью

**п.** — пункт (-ы)

**подп.** — подпункт (-ы)

**разд.** — раздел (-ы)

**РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

**РФ** — Российская Федерация

**СМИ** — средства массовой информации

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**ст.** — статья (-и)

**ТН ВЭД** — товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности

**ТС** — Таможенный союз

**ЦЭКТУ** — Центральное экспертно-криминалистическое таможенное управление

**ч.** — часть (-и)

**Раздел I**  
**АДМИНИСТРАТИВНАЯ**  
**ЮРИСДИКЦИОННАЯ**  
**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**  
**ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ.**  
**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**



# Глава 1

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

***знать***

- признаки и виды административного процесса и административной юрисдикционной деятельности;
- принципы административной юрисдикционной деятельности;
- организационные и правовые основы административной юрисдикционной деятельности таможенных органов;

***уметь***

- понимать смысл нормативных правовых актов в части регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу административной юрисдикционной деятельности таможенных органов Российской Федерации;

***владеть***

- базовыми понятиями административной юрисдикционной деятельности.
- 

### 1.1. Административный процесс и административная юрисдикционная деятельность. Понятие и виды

С момента принятия Конституции РФ, в которой прямо предусмотрено административное судопроизводство, среди ученых и практиков нет единого мнения по вопросам понятий «административная юрисдикция», «административная юстиция» и «административный юрисдикционный процесс».

Рассматривая понятие административной юрисдикционной деятельности, прежде всего следует определиться с тем, что понимается под юрисдикцией вообще и административной юрисдикцией в частности. Для ответа на данный вопрос обратимся к Толковому словарю русского языка, который

под юрисдикцией понимает «правомочие производить суд, решать правовые вопросы»<sup>1</sup>. Таким образом, юрисдикция в традиционном понимании этого термина (от лат. *jurisditio* — суд, судопроизводство) — это круг полномочий судебного или административного органа по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций<sup>2</sup>.

Следовательно, говоря об административной юрисдикции, необходимо учитывать, что под это понятие можно подвести все имеющие место в государственно-управленческой практике и соответствующим образом урегулированные случаи применения органами исполнительной власти (должностными лицами), а также и субъектами судебной власти меры административного принуждения.

В теории административного права административная юрисдикция определяется как административно-процессуальная деятельность, осуществляемая во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер<sup>3</sup>. При обилии различных точек зрения все сходятся в едином мнении о том, что одной из сторон всегда выступает орган, осуществляющий управленческую деятельность, и отношения между данным органом и гражданами носят сложный императивный характер.

Исходя из предмета административно-правового регулирования, можно сделать вывод, что административная юрисдикция — это деятельность органов исполнительной власти и суда по разрешению административно-правового спора и по правовой оценке конкретных фактов, вытекающих из управленческих правоотношений.

Заметим, что для системы административной юрисдикции характерно отнесение к ее ведению административно-правовых споров, связанных с защитой прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц. Подобные споры имеют свой специфический административно-правовой характер, особое положение его субъектов (участников

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.ozhegov.org/words/13304.shtml> (дата обращения — 29.10.2013).

<sup>2</sup> URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/54490> (дата обращения — 29.10.2013).

<sup>3</sup> См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 415.

спорного правоотношения), особый порядок рассмотрения и разрешения и т.д., что обуславливает необходимость их специального правового и процессуального правового регулирования.

Сущность административно-правового спора состоит в том, что он возникает между участниками управленческих отношений по случаю нарушения либо ущемления прав и законных интересов одного участника действиями другого либо усмотрения одним из участников в действиях другого участника признаков правонарушения, что определяет применение мер административного принуждения.

Учитывая особенность административно-правового регулирования, характеризующегося воздействием норм права на достаточно обширный спектр общественных отношений, следует сделать вывод, что возникновение административно-правовых споров возможно по широкому кругу вопросов в рамках указанных отношений и по различным основаниям. Они могут быть выражены конкретным действием или бездействием (деянием) субъектов управленческих правоотношений. Так, деяние управляемых участников этих отношений, как основание возникновения административно-правового спора, имеет место в случае обжалования гражданином неправомерных управленческих действий или решений, а деяние управляющих — в возбуждении дела об административном правонарушении.

Следует также заметить, что административно-правовые споры могут возникать и в рамках прокурорского надзора, например, в случае опротестования прокурором правовых актов управления или применения надзорными органами мер административного принуждения. Возможны также спорные ситуации и в отношениях между органами исполнительной власти, например, по поводу разграничения полномочий в сфере государственного управления, для разрешения которых Конституцией РФ предусмотрены согласительные процедуры, используемые Президентом РФ и Правительством РФ.

Таким образом, административно-правовые споры — явление достаточно сложное и многогранное всецело зависящее от предмета административно-правового регулирования.

Любой спор по своей сути предполагает наличие, как минимум двух противоположных точек зрения на одно и то же явление. Так, привлекаемое к ответственности лицо может не согласиться с решением государственного органа



или должностного лица по поводу применения административного наказания и обжаловать такое решение. В данном случае налицо противопоставление субъективно-волевого восприятия конкретного факта, могущего стать основанием административной ответственности.

При наличии любого спора возникает потребность в появлении третьей стороны, способной его решить. В разрешении административно-правовых споров эта сторона должна быть наделена официальными полномочиями, дающими ей возможность разобраться в существе спора и соответственно сформировать основу для принятия того или иного решения по данному делу. Разрешение спора возможно лишь на основе правовой оценки деяния каждого из его участников. Именно в этом суть юрисдикционной деятельности. Таким образом, административно-юрисдикционная деятельность получает свое завершение в вынесении судом или другим полномочным органом, должностным лицом (субъектами административно-юрисдикционной деятельности) одностороннего юридически властного решения, содержание которого находится в зависимости от результатов, достигнутых в ходе правовой оценки поведения участников данного административно-правового спора.

В таком понимании административная юрисдикционная деятельность по своему содержанию, а также по назначению имеет отчетливо выраженный правоохранительный характер.

Субъекты административной юрисдикционной деятельности осуществляют юрисдикционные полномочия в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий. Для многих из них непосредственное участие в осуществлении административной юрисдикционной деятельности ограничивается разрешением административно-правовых споров, возникающих в результате обжалования гражданами и организациями действий или правовых актов подчиненных им исполнительных органов и должностных лиц. К их компетенции отнесено также разрешение споров, имеющих место при применении ими дисциплинарной ответственности.

В обобщенном варианте к числу субъектов административной юрисдикционной деятельности относятся: все исполнительные органы (должностные лица), наделенные полномочиями контрольно-надзорного характера (например, органы внутренних дел, пожарного надзора, контроля

и надзора на транспорте, в сфере охраны окружающей среды, пограничной и таможенной службы, санитарного надзора и т.п.); административные комиссии районных, городских администраций; главы местных администраций и др.

Говоря об административной юрисдикции, заметим, что она не является исключительной прерогативой субъектов исполнительной власти. Значительная роль в ее осуществлении отводится органам судебной власти, которые в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ реализуют свою компетенцию, в частности, в рамках административного судопроизводства. Это означает, что административно-правовые по своему характеру споры могут разрешаться судами. Так, Конституционный Суд РФ вправе разрешать споры о компетенции между различными органами исполнительной власти, а также жалобы граждан по поводу нарушения их конституционных прав и свобод; арбитражные суды — споры, возникающие в процессе предпринимательской деятельности, вытекающие из административно-правовых отношений; суды общей юрисдикции — жалобы по вопросам нарушения прав и свобод граждан и т.д.

В настоящее время специальная система административных судов, рассматривающих административные споры по правилам особого административного судопроизводства, отсутствует.

Конституции РФ (ст. 118) предусматривает, что административное судопроизводство является самостоятельной формой правосудия, оно призвано осуществлять защиту конкретных физических и юридических лиц от административного произвола. Такое конституционное положение является одним из основных элементов правового государства.

Судебная статистика свидетельствует о том, что в последние годы параллельно со снижением числа дел искового и особого производств возросло число дел, возникающих из административно-правовых (публичных) отношений. К ним относятся такие категории дел, как рассмотрение заявлений граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; заявлений об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; заявлений о защите избирательных прав и прав граждан Российской Федерации на участие в референдуме; заявлений об оспари-

вании постановлений органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать материалы об административных правонарушениях.

Все это подчеркивает актуальность решения вопроса о создании административной юстиции в России, разработку и принятие закона об административных судах, а также Административно-процессуального кодекса. В данном случае речь идет о создании новой отрасли права — административного процессуального — со своими, только ему присущими задачами, принципами, нормами и институтами.

На основании вышеизложенного следует выделить характерные черты административно-юрисдикционной деятельности:

1) это деятельность по рассмотрению и разрешению индивидуального административно-правового спора, сущность которого составляет либо спор о праве, вытекающем из норм административного права, либо возможность применения мер административного принуждения;

2) ее содержанием является правовая оценка совокупности фактов, имеющих отношение к рассматриваемому индивидуальному административно-правовому спору;

3) субъектами этой деятельности выступает суд, а также иные органы (должностные лица) государственных органов в пределах своей компетенции;

4) урегулирована нормами административного права, наделяющими ее участников особыми процессуальными правами и обязанностями;

5) результатом является принятие властного решения о разрешении спора либо применении (отказе от применения) мер административного принуждения;

6) основная цель — восстановление нарушенного права;

7) имеет срочный характер и сопровождается процессуальным оформлением.

Таким образом, следует заключить, что административно-юрисдикционная деятельность — это урегулированная нормами права деятельность суда и других специально на то уполномоченных государственных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров и применению мер административного принуждения, протекающая в особой процессуальной форме и предусматривающая восстановление нарушенного права.

Как уже было отмечено, административно-юрисдикционная деятельность характеризуется достаточно обшир-

ным спектром рассматриваемых и разрешаемых административно-правовых вопросов, представляя собой особый вид административно-процессуальной деятельности. Эта процессуальная деятельность в теории административного права подразделяется на некоторое количество видов или административно-юрисдикционных производств.

Так, Ю. М. Козлов выделяет:

- 1) производство по делам об административных правонарушениях;
- 2) дисциплинарное производство;
- 3) производство по жалобам<sup>1</sup>.

И. В. Панова подразделяет административно-юрисдикционный процесс на большее количество производств, а именно:

- 1) исполнительное производство;
- 2) производство по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности;
- 3) дисциплинарное производство;
- 4) производство по жалобам;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

Последняя классификация представляется более полной, поскольку учитывает такие своеобразные виды производств, как исполнительное и производство по применению мер принуждения, отличных от мер административной ответственности, однако и небесспорной с точки зрения науки административного права. Так, производство по делам о применении мер административного принуждения, не являющимся мерами административной ответственности, является органичной частью производства об административных правонарушениях, поскольку меры административного принуждения служат мерами обеспечения указанного производства.

Административно-юрисдикционная деятельность в рамках указанных производств осуществляется по следующим основным стадиям:

- 1) исследование и анализ ситуации (в разных производствах она может называться по-разному: административное

---

<sup>1</sup> См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. С. 415.

<sup>2</sup> См.: *Панова И. В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 8–9.

расследование, проверка жалобы, обсуждение правового акта и др.), в ходе которого собирается, изучается информация о фактическом положении дел, реальных фактах, существующих проблемах. Эта информация фиксируется на материальных носителях в виде протоколов, актов, справок, схем, отчетов и т.п. и кладется в основу управленческих решений;

2) принятие решения (приказа, постановления, инструкции), в котором фиксируется воля субъекта власти. Решение — сознательно-волевой акт выбора одной из существующих возможностей. В нем содержится императивная, новая информация, созданная субъектом власти. Будучи административным актом, оно, как правило, носит обязательный характер: обязывает, запрещает, уполномочивает, лишает, прекращает;

3) исполнение решения. Решение — это, как правило, идеальная модель будущего, информация о том, что должно быть. Большое значение имеет материализация предписаний, превращение их в реальные действия, права, отношения, процессы, блага. В правотворческих процессах заключительной является стадия обнародования акта, доведения его до сведения.

В ряде случаев признается целесообразным усложнение процедуры решения исполнительной властью определенных категорий дел, установления дополнительных стадий. Так, ряд производств дополнены стадиями возбуждения дела, в производстве по делам об административных правонарушениях признана необходимой стадия пересмотра постановлений.

В большинстве стадий нетрудно выделить этапы — совокупность действий, преследующих какую-то внутретапную промежуточную цель. Например, во второй стадии производства по делам об административных правонарушениях — рассмотрении дела — есть такие этапы: подготовка к рассмотрению дела, анализ имеющихся данных, принятие постановления, доведение постановления до сведения правонарушителя, потерпевшего, организаций.

Таким образом, процесс его производства имеют четырехуровневую структуру:

- 1) действия;
- 2) этапы;
- 3) стадии;
- 4) производство (процесс).

Говоря об административном процессе, отметим, что под процессом вообще понимается порядок осуществления какой-либо деятельности, совокупность действий, совершаемых для достижения определенного результата. Административный процесс связан с реализацией властных полномочий субъектами исполнительной власти, установлением порядка принятия решений в сфере государственного управления и их исполнения, решения индивидуальных дел реализации норм материального права с помощью процессуальных норм, оформления промежуточных и окончательных результатов в официальных (процессуальных) документах.

Иными словами, административный процесс представляет собой урегулированный законом порядок решения уполномоченными субъектами определенных вопросов государственного управления, особенно при принятии и исполнении основных управленческих решений; рассмотрении конфликтных, спорных ситуаций; разрешении индивидуальных дел, применении принудительных мер административного воздействия. Поэтому реальные административно-правовые отношения, действия органов исполнительной власти и их должностных лиц по реализации материальных норм административного права, влекущих правовые последствия, облекаются в процессуальную форму, в чем выражается одна из особенностей этого вида административных правоотношений. При этом конкретные административные процедуры и административные производства выступают как часть административного процесса, как особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных административно-процессуальных норм. Структура административного процесса и его виды определяются в зависимости от характера той части процессуальной деятельности, которая выражает правовой характер государственного управления.

Необходимость в административном процессе возникает, как правило, при принятии управленческих решений; разработке и принятии нормативных правовых и индивидуальных актов управления; рассмотрении обращений и жалоб граждан и юридических лиц; возмещении материального ущерба; применении уполномоченными органами исполнительной власти мер административного принуждения, привлечении виновных лиц к административной ответственности. Использование правовых форм в государственном управлении непосредственно влечет наступление юридиче-

ски значимых последствий и основывается на компетенции соответствующего органа исполнительной власти, реализующего предоставленные ему полномочия в сфере государственного управления и обязательно облекается в процессуальную форму.

Заметим, что в системе административно-юрисдикционного процесса наиболее полно законом регламентировано производство по делам об административных правонарушениях.

## **1.2. Система принципов административной юрисдикционной деятельности**

Значимость принципов для современного правового режима разрешения административных споров заключается в том, что они определяют средства достижения целей административной юрисдикции.

Принципы административной юрисдикции обладают особенностями, которые, во-первых, отражают ее специфику, во-вторых, присущи государственно-управленческой деятельности в целом и, в-третьих, близки по своему характеру принципам правосудия.

К числу таких принципов относятся:

- законность;
- экономичность, эффективность и оперативность;
- непосредственность;
- равенство участников процесса;
- публичность;
- гласность;
- состязательность;
- национальный язык;
- объективность;
- диспозитивность и др.

**Принцип законности.** Сущность принципа законности состоит в том, что применение норм материального права или иных форм реализации во всех случаях должно быть законным, основываться на требованиях Конституции РФ и соответствующих ей законов.

Принцип законности находит свое выражение в том, что применение административного принуждения допустимо только на основаниях и в порядке, установленных законом. Это значит, что такие меры могут быть применены только