

**Д. А. ЕГОРОВ, Н. И. РУДОВИЧ**

## **ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ**

В статье анализируются теоретико-прикладные вопросы, касающиеся понимания сущности административной юрисдикции, обобщены взгляды отечественных и зарубежных ученых по указанной проблематике, сформулировано определение термина «административная юрисдикция».

**Ключевые слова:** административная правосубъектность; административная юрисдикция; административный процесс; государственно-властная деятельность; правоохранительная функция; правосудие.

**УДК 368.8**

**Введение.** В соответствии с ч. 1. ст. 21 Конституции Республики Беларусь обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства [1]. Для достижения указанной цели посредством осуществления государственными органами правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной форм деятельности определяются направления и приоритеты развития общественных отношений, моделируется поведение субъектов, обеспечивается реализация правовых предписаний. Формируемые таким образом юридические механизмы должны учитывать происходящие в социальной системе изменения, обуславливающие при необходимости применение мер государственного принуждения, выступающих в качестве государственной реакции на отклоняющееся поведение.

В подавляющем большинстве случаев субъекты права соотносят свое поведение с установленной в правовой норме моделью. Однако возникают ситуации, в которых реальное поведение участников общественных отношений противоречит правовым предписаниям, в результате чего нарушаются гарантируемые законом публичные и частные интересы. В подобных условиях с целью устранения правового спора и предупреждения его возникновения в будущем в процесс реализации правовых норм необходимо вмешательство уполномоченного государственно-властного субъекта. Наличие такого спора свидетельствует о том, что нормативное правовое регулирование не оказывает заложенного в норме права позитивного эффекта, его цели и задачи не достигнуты либо достигнуты не в полном объеме. В связи с этим необходимо дополнительное правовое средство для разрешения такого рода юридических ситуаций правоохранительного профиля. Именно таким образом в административно-правовое регулирование общественных отношений вводится административная юрисдикция.

Проблемы административной юрисдикции были объектом исследования многих отечественных и зарубежных ученых. Существенный вклад в научное познание данного феномена внесли А. Б. Агапов, А. П. Але-

*Дмитрий Анатольевич ЕГОРОВ (d.a.egorovy@gmail.com), кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь);*

*Николай Иванович РУДОВИЧ (Roodnik@mail.ru), кандидат юридических наук, доцент кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета, (г. Минск, Беларусь).*

хина, Д. Н. Бахраха, И. И. Веремеенко, А. Б. Зеленцов, Ю. М. Козлов, А. П. Коренев, В. В. Лазарев, Л. Л. Попов, Н. Г. Салищева, Ю. Н. Стариков, С. С. Студеникин, А. П. Шергин и др. Вместе с тем остаются недостаточно исследованными содержательные аспекты административной юрисдикции, чем обусловлена насущность настоящего исследования.

**Основная часть.** Необходимо отметить, что в административно-правовой науке термин «административная юрисдикция» используется достаточно давно, рассмотрение данного явления в теории неразрывно связано с исследованиями в области административного процесса. В связи с многообразными методологическими подходами к его осмыслению до сих пор нет единого мнения по этому поводу.

Так, административная юрисдикция в литературе трактуется как установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке [2, с. 17]; вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающий рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решения по ним в установленных законом формах и порядке [3, с. 45]; государственно-властная деятельность, состоящая в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых актов [4, с. 46]; правоохранительная, правоприменительная, государственно-властная, квазисудебная деятельность по рассмотрению и разрешению юридических споров, включающих осуществление должностными лицами производства по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам, дисциплинарного и согласительного производства [5, с. 7]; закрепленная в нормах административного и иного права государственно-властная, управленческая, правоприменительная, правоохранительная деятельность по разрешению административно-правовых конфликтов деликтного содержания и споров согласительного характера [6, с. 23]; урегулированная законом деятельность уполномоченного органа, должностного лица по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению мер административной ответственности [7, с. 9–10] и т. д.

Разнообразие авторских позиций отчасти обусловлено узкоотраслевым характером исследований, поэтому понятие и содержание административной юрисдикции необходимо рассматривать во взаимосвязи с термином «юрисдикция», что позволит экстраполировать полученные выводы о базовой теоретической категории на область, ограниченную предметом изучаемого вопроса, и обеспечит его логическую преемственность.

Анализ энциклопедических источников позволяет отметить, что терминологически юрисдикция может использоваться для характеристики совокупности полномочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и дела о противоправных деяниях, оценивать действия субъектов права с точки зрения их правомерности либо неправомерности и применять меры государственного принуждения; для определения территориальной подведомственности рассматриваемых правовых споров; при характеристике юрисдикции в качестве деятельности по отправлению правосудия.

Иными словами, в качестве основных признаков рассматриваемого термина выступают: 1) возникновение нуждающегося в разрешении спора о праве; 2) наличие наделенного специальными полномочиями субъекта по разрешению такого спора; 3) разграничение указанных полномочий между различными органами и должностными лицами (подведомственность); 4) применение к виновной стороне соответствующих мер государственного принуждения. При

этом важно, какое содержание вкладывается в понятие «юрисдикция» юридическими науками.

В теории права под юрисдикцией понимается деятельность компетентных органов, уполномоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений [8, с. 148]. В международном праве выделяют предписательную и исполнительную юрисдикции, в совокупности выражающихся в деятельности государства по установлению в пределах своей компетенции правил поведения и обеспечению их соблюдения посредством применения мер принуждения [9, с. 29]. В гражданском и уголовном процессе юрисдикцию связывают с территориальной и родовой подсудностью гражданского или уголовного дела конкретному суду [10, с. 62; 11, с. 233].

На основании сказанного можно выделить несколько принципиально важных аспектов, характеризующих понятие «юрисдикция». Так, первопричиной ее возникновения, как правило, является правовой спор (конфликт), который получает правовое опосредование и дальнейшее разрешение в юридическом деле. Юрисдикция основана на совокупности материальных и процессуальных норм, устанавливающих полномочия специальных субъектов права и обязанности иных участников правоотношений, а также порядок их реализации. Главной целью ее реализации является защита прав, свобод и законных интересов субъектов права, интересов общества и государства от противоправных посягательств. Юрисдикция всегда носит правоприменительный и правоохранительный характер: отдельные субъекты наделяются для этого правотворческими полномочиями. Более того, на законодательном уровне формируется иерархическая система субъектов, включающих суды и квазисудебные органы. В качестве правовой формы реализации юрисдикции выступает принятие уполномоченным субъектом индивидуального акта, носящего правоисполнительный характер, определяющего вид и меру государственного принуждения, применяемого к виновному лицу.

Отражаясь в теории административного права, понятие юрисдикции наполняется новыми качествами и содержательными характеристиками. В науке административного процесса изучение проблемы административной юрисдикции в таком ключе представляет особый научно-исследовательский интерес.

Связано это с тем, что к настоящему времени доктринальное толкование сущности административного процесса сводится к трем основным подходам: юрисдикционному, управленческому и административно-судебному. В рамках первого подхода указанный термин рассматривается как средство для разрешения административно-правовых споров и применения к виновной стороне мер административного принуждения [12, с. 16]. Представители второго, управленческого подхода, рассматривают административный процесс широко — в качестве деятельности государственно-властных субъектов по реализации функций государственного управления в установленных законодательством формах и методах [13, с. 67–68]. По мнению представителей третьего подхода административный процесс представляет собой самостоятельную отрасль судебного права, субъектами которого являются исключительно суды (судьи) [14, с. 101–102].

Признавая состоятельность каждой из точек зрения, отметим, что более обоснованным представляется управленческий подход к трактовке административного процесса, поскольку позволяет включить в содержание деятельности государственных органов по реализации функций управления не только правоохранительное, «юрисдикционное» начало, реализуемое во внесудебном и судебном порядке, но и отразить совокупность позитивных действий (производств), осуществляемых уполномоченными субъектами при разрешении индивидуально-конкретных дел в сфере государственного

управления (например, производство по обращениям граждан и юридических лиц, регистрационное, разрешительное, лицензионное, дисциплинарное производство и т. д.).

При этом следует иметь в виду, что совокупность административных производств выражает позитивную правоприменительную, неюрисдикционную деятельность органов государственного управления, направленную на реализацию прав и обязанностей субъектов административных правоотношений.

Административная юрисдикция является составной частью административного процесса и служит для реализации правоохранительной функции государства, реализуемой посредством деятельности государственных органов, и их должностных лиц по разрешению споров о праве и применении мер административного принуждения.

Такие споры возникают в связи со сложившимся у одной из сторон конкретного административно-правового отношения представления о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо тем или иным образом ущемляются действиями второй стороны (например, при обжаловании неправомерных управленческих действий или решений). Как правило, такого рода споры возникают по инициативе управляемой стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие дефектным.

При этом важным представляется и то, что споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны (при непосредственном обнаружении поводов и оснований для начала административного процесса) либо между органами государственного управления одного компетенционного уровня, а также инициироваться специальными субъектами, отвечающими за обеспечение дисциплины и законности в государственном управлении.

Исходя из изложенного представляется возможным выделить некоторые особенности административной юрисдикции.

Так, первой особенностью юрисдикции является ее специфический предмет — конкретный административно-правовой спор. Рассматривая и разрешая индивидуальное дело в виде конкретного административно-правового спора, необходимо дать правовую оценку поведения спорящих сторон. Следовательно, если в ходе его рассмотрения будет дана негативная оценка поведения одной из спорящих сторон, то возникает необходимость соответствующей юридической реакции в виде применения к виновной стороне одной из предусмотренных мер юридической ответственности.

Следовательно, вторая особенность административной юрисдикции — правовая оценка административно-правового спора, предусматривающая закрепление процессуального порядка рассмотрения индивидуальных дел. Индивидуальные дела, в основе которых лежат конкретные административно-правовые споры, составляют основное содержание административно-юрисдикционной деятельности.

В качестве третьей особенности административной юрисдикции выступает преимущественно внесудебный порядок разрешения административных споров. Справедливости ради отметим, что административно-процессуальная деятельность юрисдикционного характера осуществляется и в судебном порядке, что обусловлено гарантированным Конституцией правом каждого на защиту его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом (ст. 60).

Четвертой особенностью административной юрисдикции является необходимость применения мер государственного принуждения к виновной стороне административно-правового спора и принятие уполномоченным субъектом

индивидуального акта правоприменительного характера, носящего обязательный, государственно-властный характер.

**Заключение.** Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы: признаками административной юрисдикции выступают: 1) специфический предмет в форме административно-правового спора; 2) реализуется в рамках общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления; 3) обязательным участником является специальный субъект, наделенный государственно-властными полномочиями; 4) особый процедурный, преимущественно квазисудебный порядок осуществления; 5) правовым результатом выступает применение к виновной стороне мер административного принуждения; 6) направлена на сбалансированное обеспечение публичных интересов, прав, свобод и законных интересов граждан;

административная юрисдикция — это административно-процессуальная деятельность уполномоченных органов государственного управления и их должностных лиц, осуществляемая преимущественно во внесудебном порядке, выражающаяся в разрешении возникающих в сфере реализации исполнительной власти административно-правовых споров, в правовой оценке поведения их участников, в применении к виновной стороне мер административного принуждения, в целях сбалансированного обеспечения публичных интересов, прав, свобод и законных интересов граждан.

### Литература

1. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 1. — 1/0 ; 2004. — № 188. — 1/6032.

2. *Еропкин, М. И.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР / М. И. Еропкин, Н. Г. Салищева. — М. : Наука, 1970. — 164 с.

*Eropkin, M. I.* Grazhdanin i administrativnaya yurisdiksiya v SSSR [Citizen and administrative jurisdiction in the USSR] / M. I. Eropkin, N. G. Salishcheva. — М. : Nauka, 1970. — 164 p.

3. *Шергин, А. П.* Административная юрисдикция / А. П. Шергин. — М. : Юрид. лит., 1979. — 144 с.

*Shergin, A. P.* Administrativnaya yurisdiksiya [Administrative jurisdiction] / A. P. Shergin. — М. : Yurid. lit., 1979. — 144 p.

4. *Галаган, И. А.* Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование : моногр. / И. А. Галаган. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. — 198 с.

*Galagan, I. A.* Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR. Protsessual'noe regulirovanie : monografiya [Administrative responsibility in the USSR. Procedural regulation] / I. A. Galagan. — Voronezh : Izd-vo Voronezh. un-ta, 1976. — 198 p.

5. *Денисенко, В. В.* Административная юрисдикция органов внутренних дел : учеб. / В. В. Денисенко, А. Н. Позднышев, А. А. Михайлов. — М. : ИМЦ ГУК МВД России, 2002. — 419 с.

*Denisenko, V. V.* Administrativnaya yurisdiksiya organov vnutrennikh del [Administrative jurisdiction of internal affairs bodies] : ucheb. / V. V. Denisenko, A. N. Pozdnyshev, A. A. Mikhaylov. — М. : IMTs GUK MVD Rossii, 2002. — 419 p.

6. *Поникаров, В. А.* Теоретико-прикладные основы организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В. А. Поникаров. — Рязань, 2009. — 52 с.

*Ponikarov, V. A.* Teoretiko-prikladnye osnovy organizatsii i osushchestvleniya administrativno-yurisdiktsionnoy deyatelnosti v ugovovno-ispolnitel'noy sisteme Rossiyskoy Federatsii [Theoretical and Applied Fundamentals of the Organization and Implementation of Administrative and Jurisdictional Activities in the Criminal Executive System of the Russian Federation] : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.14 / V. A. Ponikarov. — Ryazan', 2009. — 52 p.

7. *Дугенец, А. С.* Административно-юрисдикционный процесс: моногр. / А. С. Дугенец. — М. : ВНИИ МВД России, 2003. — 274 с.

*Dugenets, A. S.* Administrativno-yurisdiktsionnyy protsess [Administrative jurisdictional process]: monogr. / A. S. Dugenets. — М. : VNIИ MVD Rossii, 2003. — 274 p.

8. *Алексеев, С. С.* Государство и право: Начальный курс / С. С. Алексеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрид. лит., 1994. — 190 с.  
*Alekseev, S. S.* Gosudarstvo i pravo: Nachal'nyy kurs [State and law: Nach. course] / S. S. Alekseev. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurid. lit., 1994. — 190 p.
9. *Куркин, Б. А.* Международное право : учеб. пособие / Б. А. Куркин. — М. : МГИУ, 2008. — 192 с.  
*Kurkin, B. A.* Mezhdunarodnoe pravo [International law] : ucheb. posobie / B. A. Kurkin. — M. : MGIU, 2008. — 192 p.
10. Гражданский процесс : учеб. пособие : в 2 ч. / М. А. Пашкеев [и др.] ; УО «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». — Минск : Акад. МВД, 2017. — 249 с.  
*Grazhdanskiy protsess [Civil process] : ucheb. posobie : v 2 ch. / M. A. Pashkeev [i dr.] ; УО «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь».* — Minsk : Akad. MVD, 2017. — 249 p.
11. Уголовный процесс : учеб. / под ред. А. Д. Прошлякова, В. С. Балакшина, Ю. В. Козубенко. — М. : Волтерс Клувер, 2011. — 1056 с.  
*Ugolovnyy protsess [The criminal process] : ucheb. / pod red. A. D. Proshlyakova, V. S. Balakshina, Yu. V. Kozubenko.* — M. : Volters Kluver, 2011. — 1056 p.
12. *Коренев, А. П.* Кодификация советского административного права / А. П. Коренев. — М. : Юрид. лит., 1970. — 134 с.  
*Korenev, A. P.* Kodifikatsiya sovetskogo administrativnogo prava [Codification of Soviet administrative law] / A. P. Korenev. — M. : Yurid. lit., 1970. — 134 p.
13. *Сорокин, В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право : моногр. / В. Д. Сорокин. — СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2002. — 474 с.  
*Sorokin, V. D.* Administrativnyy protsess i administrativno-protsessual'noe pravo [Administrative process and administrative-procedural law] / V. D. Sorokin. — SPb. : Izd-vo Yurid. in-ta, 2002. — 474 p.
14. *Старилов, Ю. Н.* Административная юстиция. Проблемы теории / Ю. Н. Старилов. — Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1998. — 197 с.  
*Starilov, Yu. N.* Administrativnaya yustitsiya. Problemy teorii [Administrative justice. Theory problems] / Yu. N. Starilov. — Voronezh : Izd-vo Voronezhskogo un-ta, 1998. — 197 p.

---

**DMITRY EGOROV,  
NIKOLAI RUDOVICH**

---

***THEORETICAL AND APPLIED ISSUES  
OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION***

---

**Authors affiliation.** *Dmitry EGOROV* (d.a.egorovv@gmail.com), *Academy of the MIA of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus)*; *Nikolai RUDOVICH* (Roodnik@mail.ru), *Belarus State Economic University (Minsk, Belarus)*.

**Abstract.** The article analyzes theoretical and applied issues concerning understanding of the essence of administrative jurisdiction, summarizes the views of domestic and international scholars on the issues involved, formulates the definition of the term «administrative jurisdiction».

**Keywords:** administrative legal capacity; administrative jurisdiction; administrative process; public administration activity; law enforcement function; justice.

UDC 368.8

---

*Статья поступила  
в редакцию 27.02. 2020 г.*