

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

В результате изучения материалов данной темы обучающийся должен:

знать

- понятие, содержание, особенности административной юрисдикции в финансовой сфере;
- принципы административной юрисдикции в финансовой сфере;
- концептуальные вопросы развития административной юрисдикции в финансовой сфере;

уметь

- использовать полученные знания при проведении научных исследований;
- применять полученные теоретические знания в ситуациях, связанных с административно-юрисдикционной деятельностью;
- квалифицированно применять и толковать административно-правовые нормы при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности;
- давать самостоятельную оценку принятым юрисдикционным актам;

владеть

- навыками системного анализа административно-юрисдикционной деятельности;
- навыками поиска информации, касающейся проведения научных исследований по данной тематике.

1.1. Понятие, содержание, особенности административной юрисдикции в финансовой сфере

Исполнительная власть реализуется при последовательном осуществлении различного рода действий, что позволяет утверждать, что данный вид государственной деятельности имеет процессуальную (процедурную) форму.

Ученые-административисты рассматривают административный процесс в широком и узком смысле слова.

Административный процесс может рассматриваться *в широком смысле слова*, как совокупность всех действий, совершаемых должностными лицами органов исполнительной власти для реализации возложенных на них задач и функций. В таком понимании административный процесс трактуется в качестве государственно-управленческой деятельности во всем многообразии проявления административно-процедурной деятельности.

А административный процесс *в узком смысле* представляет собой только чисто юрисдикционную деятельность. В *основе административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти* лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных норм административного права, правовая оценка поведения физических и юридических лиц, применение к ним в соответствующих случаях мер административной ответственности¹.

Административно-процессуальная деятельность нуждается в определенных формах своего практического выражения в зависимости от характера рассматриваемых индивидуальных административных дел. Эта зависимость обуславливает выделение в рамках единого института административно-процессуальной деятельности определенных ее видов. Каждый из них отличается своими процессуальными особенностями и именуется *административным производством* или *административной процедурой*².

В случае правотворчества и позитивной формы правоприменения органы исполнительной власти осуществляют ведомственную правотворческую деятельность (например, разрабатывают административные регламенты, издают нормативные акты управления), оказывают публичные услуги или выполняют иные функции (издают индивидуальные акты управления, контрольно-надзорные, регистрационные, лицензионные

¹ См.: Лапина М.А. Объединенная концепция системы административного процесса // Юридический мир. 2012. № 3. С. 38.

² См.: Попова Н.Ф. К вопросу об административных процедурах в области финансов, налогов и сборов // Современный юрист. 2013. № 2. С. 42.

и др.) путем административных процедур. Правоохранительные формы правоприменения реализуются только при возникновении спора, конфликта или нарушения норм права путем административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов (их должностных лиц), осуществляющих административные производства по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам, дисциплинарные производства и др.¹

Таким образом, административная юрисдикция является составной частью административного процесса.

В процессе реализации функций публичного управления могут возникнуть противоречия — споры, конфликт интересов, включая служебные споры, конфликтные явления при взаимодействии с гражданами, юридическими лицами, происходит нарушение материальных и процессуальных норм не только административного права, но и норм иных отраслей права и т.д. Такие конфликтные ситуации чаще всего могут разрешаться административно-правовыми способами при помощи административных производств, применяемых во внесудебном или досудебном порядке, т.е. института административной юрисдикции.

В латинском языке под термином юрисдикция (*jurisdictio*) понимались следующие значения: подсудность; право отправлять правосудие; право решать правовые вопросы; сфера полномочий органа².

Юридический словарь в понятие «юрисдикция» включает:

- установленную законом совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры;
- рассмотрение и разрешение дел о правонарушениях;
- оценку действия лица и иного субъекта права с точки зрения их правомерности либо неправомерности;
- применение юридических санкций к правонарушителям.

В качестве определяющего признака юрисдикции выступает не лицо или орган, имеющие юрисдикционные полномочия, а содержание его деятельности.

Характерные черты юрисдикционной деятельности:

- носит государственный, подзаконный, правоприменительный, правоохранительный характер;
- возникает при необходимости применения мер государственного принуждения;
- имеет состязательный характер;
- завершается изданием юрисдикционного акта.

¹ См.: Лапина М.А. Объединенная концепция системы административного процесса // Юридический мир. 2012. № 3. С. 41.

² См.: Словарь иностранных слов. М., 1990. С. 610; Словарь иностранных слов и выражений. М., 1998. С. 574; Латинско-русский словарь. М., 1986. С. 433.

Административная юрисдикция представляет урегулированную законом разновидность правоприменительной административно-процессуальной деятельности уполномоченного публичного органа, как правило, государственного органа исполнительной власти, по рассмотрению и разрешению административно-юрисдикционных дел, административных споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного и иного)¹.

Можно выделить такие признаки административно-юрисдикционной деятельности:

- осуществляется специально уполномоченным на то органом или должностным лицом;
- ее основанием является спор о праве;
- связана с разрешением конкретных юридических дел по существу;
- облекается в строгую процессуальную форму;
- ее итог – принятие индивидуального правового акта.

Административно-юрисдикционное производство возбуждается:

- в случае подачи административной жалобы на решение, правовой акт управления органа публичного управления;
- при привлечении уполномоченным на то органом правонарушителя к административной ответственности;
- при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, специальных бюджетных или банковских мер.

Можно выделить такие виды индивидуальных административно-юрисдикционных дел, как дела, возникающие по инициативе:

- физического лица;
- юридического лица;
- федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений;
- территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений.

В границы административной юрисдикции входят дела спорного характера или нарушения норм административного права, рассматриваемые в административном и судебном порядке.

Административная юрисдикция включает в себя осуществление таких административных производств, как:

- производство по делам об административных правонарушениях;

¹ См.: Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса. Монография. М.: Финансовый университет, 2013. С. 45.

- производство по жалобам граждан на решения, действия (бездействие) органов публичного управления (их должностных лиц);
- дисциплинарное производство;
- исполнительное производство;
- производство по применению мер принуждения при осуществлении банковского, налогового, таможенного и других видов контроля (надзора).

В сфере финансов выделяют следующие юрисдикционные производства по делам:

- нарушениях законодательства о налогах и сборах, бюджетного законодательства;
- нарушениях законодательства о страховых взносах, о рынке ценных бумаг;
- нарушениях банковского законодательства;
- нарушениях валютного законодательства;
- применении ЦБ РФ мер воздействия за нарушение установленных требований к кредитным организациям;
- применении Минфином России мер воздействия к саморегулируемым организациям аудиторов;
- наложении налоговыми органами налоговых санкций;
- применении мер принуждения при осуществлении финансово-бюджетного, таможенного контроля и т.д.

Правоприменение по рассмотрению таких дел представляет собой комплекс действий уполномоченных органов и должностных лиц по:

- установлению фактов совершения нарушений соответствующей нормы права;
- сбору и оценке сведений об обстоятельствах их совершения и данных о лицах, их совершивших;
- рассмотрению дел по существу;
- принятию решения по делу;
- обеспечению исполнения принятого решения¹.

Основными задачами, которые наилучшим образом характеризуют административно-юрисдикционный процесс, являются:

- всестороннее, полное, объективное рассмотрение обстоятельств каждого юрисдикционного дела;
- разрешение дела в соответствии с законом;
- обеспечение условий исполнения вынесенного решения;
- выявление причин и условий, способствовавших совершению нарушений закона.

¹ См.: Административная юрисдикция в финансовой сфере: Монография / Под ред. М.А. Лапиной. М.: Издательство «Палеотип», 2015. С.12.

1.2. Принципы административной юрисдикции в финансовой сфере

К общим принципам административной юрисдикции относят:

- законности;
- защиты прав и свобод гражданина при осуществлении юрисдикционного производства;
- равенства перед законом;
- презумпции невиновности;
- разграничения предметов ведения РФ и субъектов РФ;
- объективности;
- эффективности;
- ответственности органов публичного управления, должностных лиц за ненадлежащее разрешение административного дела и др.

Принцип законности находит свое выражение в том, что:

- применение административно-правовых мер государственного принуждения допустимо только на основаниях и в порядке, которые установлены законом;
- осуществление административно-юрисдикционной деятельности осуществляется только уполномоченными органами (их должностными лицами);
- установлены требования по соблюдению процессуальных сроков;
- установлены требования по составлению процессуальных документов и т.п.

В законодательстве должны быть установлены реально выполнимые сроки, в течение которых должны быть совершены процессуальные действия по делу.

Принцип законности гарантируется:

- установлением права граждан на обжалование неправомερных административно-правовых актов;
- установлением права участников производства на судебную защиту от неправомερных действий субъектов административной юрисдикции;
- осуществлением прокурорского надзора за соблюдением законности органами исполнительной власти
- осуществлением внутриведомственного контроля в органах исполнительной власти и др.

Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением выражается в следующем:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности, подвергается административному наказанию в порядке, установленном законом;
- к лицу, привлекаемому к административной ответственности, применяются меры обеспечения производства по делу в порядке, установленном законом
- применение уполномоченными субъектом административного наказания осуществляется в пределах его компетенции в соответствии с законом;
- при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

Принцип защиты прав и свобод человека и гражданина при осуществлении юрисдикционного производства опирается на конституционное положение, согласно которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью».

При реализации принципа защиты прав и свобод человека и гражданина при осуществлении юрисдикционного производства субъекты РФ, регулирующие административно-юрисдикционные правоотношения на территории конкретного субъекта РФ, не вправе допускать снижение уровня правовых гарантий, предусмотренных федеральными законами.

В основе реализации принципа эффективности разрешения юрисдикционных дел должны быть показатели не только количества рассмотренных дел, но и количества дел, решения по которым были обжалованы и опротестованы, а также количества дел, по которым в конечном итоге было принято иное решение.

Принцип гласности означает, что рассмотрение административных дел происходит публично, открыто, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Решение о закрытом рассмотрении дела выносится должностным лицом органа, судьей, рассматривающим дело, в виде определения.

Принцип объективности означает, что должностные лица органа публичного управления, рассматривающие дело, должны обеспечить полное, объективное и всестороннее рассмотрение дела. Для объективного рассмотрения юрисдикционного дела важно не ограничиваться только заявлениями участников административного производства. Необходимо проверять документы, подтверждающие факты и достоверность свидетельских показаний. В случае необходимости субъект административной юрисдикции должен истребовать дополнительные документы, организовать проведение необходимой экспертизы, принять другие меры для объективного разрешения дела.

Принцип равенства перед законом находит свою реализацию в установлении процессуальных прав и обязанностей участников административно-юрисдикционных производств. Установлено, что лица, в отношении которых ведется производство по делу, равны перед законом. Реализация данного принципа предполагает необходимость оказания соответствующей правовой помощи участнику производства, если он в ней нуждается.

Принцип ответственности органов публичного управления, должностных лиц за ненадлежащее рассмотрение административного дела предусматривает привлечение их к юридической ответственности в соотвeтствии с законодательством.

Принцип презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях обозначает:

- лицо подлежит ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина;
- лицо считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ¹, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело;
- лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением установленных случаев;
- неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Принцип экономичности и эффективности производства выступает в качестве юридической гарантии реализации прав и охраняемых законом интересов его участников.

1.3. Анализ концепций развития административной юрисдикции в финансовой сфере

Развитие административно-юрисдикционного законодательства на основе перечисленных принципов позволяет успешно выполнять задачи административного производства, в том числе производства по делам об административных правонарушениях.

Известно, что основные направления государственной внутренней и внешней политики определяет в ежегодных посланиях Президент РФ. Затем они находят отражение в его указах, в государственных програм-

¹ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ.