Андреев А.А.

О некоторых вопросах практической реализации конституционного принципа на судебную защиту прав граждан от действий органов власти и должностных лиц на современном этапе

*Волгоградский государственный университет
(Россия, Волгоград)*

doi: 10.18411/lj-08-2019-36

ids: lj-08-2019-36

Аннотация

На современном этапе в юридической литературе значительно возрос интерес к проблемам административного судопроизводства, поскольку именно данное судопроизводство является практическим выражением конституционного права обжалования органов власти и должностных лиц для большинства граждан России. Данное обстоятельство и обусловило развитие в стране самостоятельной отрасли права – административного процессуального права приведшего к принятию в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Целью работы явилось выяснение, облегчило ли новое административное законодательство процесс защиты гражданами своих прав от действий органов власти и должностных лиц, достаточно ли законодательно урегулирован вопрос о характере спорных отношений, подлежащих разрешению в порядке данного судопроизводства, не возникают ли дополнительные барьеры по реализации конституционного права граждан на судебную защиту. Метод: В работе делается анализ действующего законодательства в области административного процесса, рассматриваются основные проблемы, связанные с практикой применения Кодекса административного судопроизводства РФ судами общей юрисдикции с точки зрения конституционного права граждан на обжалование в суд действий органов власти и должностных лиц. Результаты: Из проведенного анализа следует, что на современном этапе отсутствует понимание не только гражданами, но и судами правовой природы дел, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского или административного судопроизводства, что влечет необходимость дальнейшего совершенствования административного процессуального законодательства. Хотя в период действия КАС РФ Верховным Судом Российской Федерации было урегулировано множество спорных вопросов, возникающих у судей при применении Кодекса, однако необходимость его дальнейшей доработки не теряет своей актуальности. Выводы: Предложено законодательное закрепление более четкой компетенции суда по рассмотрению дел, вытекающих из публичных правоотношений, с целью недопущения произвольного выбора суда, соблюдения принципа правовой определенности и облегчения защиты гражданами своих прав.

Ключевые слова: конституционное право, административный иск, публичные споры, административное судопроизводство, защита прав.

Absrtact

At the present stage, the legal literature has significantly increased interest in the problems of administrative proceedings, as it is this procedure is a practical expression of the constitutional right of appeal of authorities and officials for the majority of Russian citizens. This circumstance led to the development of an independent branch of law in the country – administrative procedural law, which led to the adoption of the Code of administrative procedure of the Russian Federation in 2015. Aim: finding out whether the new administrative legislation facilitated the process of protecting citizens ' rights from the actions of authorities and officials, whether the issue of the nature of the disputed relations to be resolved in this procedure is sufficiently regulated, whether there are additional barriers to the implementation of the constitutional right of citizens to judicial protection. Method: In the

paper author analyze the current legislation in the field of administrative process, examines the main problems associated with the practice of the Code of administrative procedure of the Russian Federation by courts of General jurisdiction from the point of view of the constitutional right of citizens to appeal to the court the actions of authorities and officials. Results: From the analysis follows at the present stage there is no understanding not only by citizens, but also by courts of the legal nature of cases to be considered in civil or administrative proceedings, which entails the need for further improvement of administrative procedural legislation. Although the Supreme Court of the Russian Federation settled many disputes arising in the application of the Code during the period of validity of the CAS of the Russian Federation, the need for its further development does not lose its relevance. Conclusions: it is Proposed to legislate a clearer competence of the court to consider cases arising from public relations, in order to prevent arbitrary choice of court, compliance with the principle of legal certainty and facilitate the protection of citizens' rights.

Keywords: constitutional law, administrative action, public disputes, administrative proceedings, protection of rights.

Введение

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации граждане имеют право на судебную защиту своих прав и свобод от решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в результате которых, по мнению указанных лиц, были нарушены их права и свободы. Указанный принцип создает правовую основу для формирования системы административного процессуального законодательства, что также соответствует и статье 72 Конституции РФ, где используется указанный термин. Еще в 2012 году в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ была озвучена идея по созданию специальных судебных составов для разрешения споров граждан с органами власти всех уровней. Для решения данной задачи в 2015 году был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Однако, практическое применение административного процессуального закона показало, что последний не является совершенным и защита субъекта (гражданина, юридического лица) от произвола администратора (государственного органа, должностного лица) не так проста и быстра, как предполагалось, что вызвало и вызывает споры среди юристов о целесообразности принятия данного документа.

Отличительные особенности административного процессуального законодательства

Необходимость принятия специального процессуального закона, регламентирующего порядок судебного рассмотрения споров, вытекающих из публичных правоотношений вполне очевиден, поскольку специфика таких споров заключается в неравноправном положении его участников – одна сторона наделена властными полномочиями, а другая нет. Публично-правовой характер отношений и порождает особенности порядка рассмотрения и разрешения таких дел по правилам КАС РФ в отличие от ГПК РФ. Это, прежде всего, активная роль суда и прокурора, то есть фактически при рассмотрении таких дел осуществляется судебный надзор и контроль за действиями органов власти; имеет место некоторое ограничение принципа состязательности и диспозитивности – обязанность доказывания возлагается на властную сторону, а суд не связан с доводами истца и проверяет законность действий и принятых решений органами власти полностью, а также наделён правом истребовать доказательства по своей инициативе и многое другое.

Безусловно, с принятием КАС РФ процесс защиты гражданами своих прав от действий органов власти и должностных лиц несколько упростился.

Однако, как показала практика применения КАС РФ, ввиду недостаточного законодательного регулирования вопроса о характере спорных отношений, подлежащих разрешению в порядке данного судопроизводства, возникли дополнительные барьеры по реализации конституционного права на судебную защиту, ввиду отсутствия понимания судами правовой природы дел, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского или административного судопроизводства.

Проблемные вопросы законодательного определения компетенции административного суда

Отсутствие четкого определения в законе категорий дел о спорах с публичными органами, подлежащих рассмотрению в порядке КАС, приводит к неверному определению подведомственности дел по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления.

Нарекание, на мой взгляд, вызывает общая формулировка подпункта 2 части 2 статьи 1 КАС РФ, указывающая на то, что в порядке КАС рассматриваются административные дела об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих [1]. При этом, указанный пункт не содержит четкий перечень таких споров, что вызывает значительные затруднения для обращения в суд. Зачастую из характера возникшего спора граждане, а так же их представители не всегда могут разобраться в каком порядке необходимо обращаться в суд – в порядке гражданского или административного судопроизводства (например, если имеет место спор о постановке на учет для получения жилья или о согласовании схемы земельного участка).

В связи с этим, Верховный Суд РФ в своем Постановлении № 36 от 27.09.2016 попытался определить круг дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, указав, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. По смыслу части 4 статьи 1 КАС РФ и части 1 статьи 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее - ГПК РФ), а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (статья 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ [2].

Однако, данное разъяснение не внесло полной ясности в вопрос о категории споров, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, поскольку оно не охватывает весь спектр публичных отношений.

На мой взгляд, из-за объема и разнородности практической управленческой деятельности, которая осуществляется исполнительными органами власти, любые их действия или решения, которые они совершают в силу возложенных на них должностных обязанностей и в соответствии с правилами и инструкциями, регламентирующими деятельность того или иного органа или должностного лица, так или иначе влекут в конечном счете возникновение, изменение или прекращение гражданских прав или обязанностей.

Поэтому, в настоящее время не только у граждан и их представителей возникают вопросы при оформлении исковых заявлений в суд, но и сами суды порой не

в состоянии понять в каком порядке подлежит рассмотрению тот или иной спор, о чем свидетельствуют споры, дошедшие до Верховного Суда РФ.

Так, в феврале 2017 года К. отказано в принятии административного иска о признании незаконными действий комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга по сносу гаражей коллективной автомобильной стоянки "Связист-2", в связи с тем, что требования К. подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства ввиду того, что они связаны со спором о праве на получение возмещения стоимости имущества и направлены на защиту интересов собственников гаражей КАС "Связист-2".

Однако, кассационным определением Верховного Суда РФ от 11 июля 2018 года указанные определения были отменены с направлением заявления в суд 1 инстанции для рассмотрения вопроса о принятии административного искового заявления к производству суда и с указанием на то, что Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов в отношении КАС "Связист-2" и заявителя, а законодательством не предусмотрено иного вида судопроизводства для оспаривания действий органа государственной власти, кроме как в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации [3].

Аналогичная ситуация сложилась и по делу по административному иску ГК "Рекорд" который в феврале 2017 года обратился в суд с административным иском о признании незаконным распоряжения Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Тюменской области. Отменяя определения судов первой и второй инстанций Верховный Суд РФ указал на то, что требования ГК "Рекорд", вытекают из публичных правоотношений и не носят гражданско-правового характера.[4].

На практике имеют место и обратные ситуации, когда районные суды принимают к производству и рассматривают дела в порядке административного судопроизводства, в то время как спор подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

Примером может служить дело по административному иску К. о признании незаконным бездействия начальника отдела по переселению из аварийного жилищного фонда администрации г. Кемерово и возложении обязанности по предоставлению помещения маневренного фонда. Данный спор рассматривался судом первой инстанции несколько месяцев, после чего 1.12.2016 дело было прекращено на основании п. 1 ч. 1 ст. 128 и п. 1 ч. 1 ст. 194 КАС РФ, то есть в связи с неверным выбором заявителем вида судопроизводства. Лишь 26.01.2018 определением Верховного Суда РФ дело по административному исковому заявлению К. было направлено в Центральный районный суд г. Кемерово для рассмотрения заявленных требований в порядке гражданского судопроизводства[5].

Нарушение прав граждан на доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство

Вышеуказанных примеров можно привести множество, поскольку у судей нет четкого понимания характера споров, подлежащих разрешению по правилам КАС РФ. Сложившаяся ситуация приводит к неоправданно длительному разрешению заявленных споров указанной категории.

В приведенных выше примерах, как мы видим, права заявителей были восстановлены Верховным Судом РФ спустя более чем через год после их обращения в суд первой инстанции. Такое затягивание вопроса рассмотрения дел судом ставит под сомнение гарантированное Конституцией РФ право на судебную защиту.

Из приведенных примеров судебной практики следует, что причиной сложности разграничения компетенции между судами является несовершенство правил

определения судопроизводства, закрепленных в законодательстве. Поэтому, в настоящее время при разрешении вопроса об отнесении спора к административному процессу важнейшую роль играет судебный прецедент, то есть позиция Верховного Суда РФ по конкретным делам.

Однако, мне думается, что право на судебную защиту реализуется, в том числе, и правом на рассмотрение дела законно установленным, а не произвольно выбранным судом, компетенция которого определена законом ясно и недвусмысленно. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, институциональные и процедурные условия осуществления права на доступ к механизму правосудия должны не только предотвращать неоправданные задержки при рассмотрении дел, но и отвечать требованиям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты и тем самым обеспечивать справедливое судебное решение[6].

Исходя из данных разъяснений, было бы правильно предусмотреть как в нормах ГПК, так и в КАС положения, запрещающие судам отказывать в приеме исковых заявлений по мотивам их отнесения к гражданскому или административному суду и обязывающие суды принимать иски к производству и передавать их на рассмотрение по соответствующему процессуальному закону.

Кроме того, хочется отметить, что отсутствие перечня споров, подлежащих рассмотрению в порядке КАС, позволяет судебным инстанциям определять данную категорию дел в произвольном порядке.

Так, не ясно, чем вызвано разъяснение Верховного Суда РФ, данное в Постановлении Пленума от 27.09.2016 № 36 о том, что не подлежат рассмотрению по правилам КАС дела, связанные с назначением пенсии и реализацией гражданами социальных прав[7]. Разве эти отношения основаны «на равенстве сторон и автономии их воли», разве возникшие отношения регулируются нормами гражданского права? Думается, что нет. Права таких граждан основаны на специальных законах (например, пенсионном), применение которых к конкретному лицу зависит от воли органов государственной власти. Да, такой спор порождает право на получение пенсии или пособия, но эти отношения не носят гражданский характер, а связаны с конституционным правом граждан на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом[8]. Поэтому органы власти в данном случае реализуют административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению конкретных законов в отношении заявителей, а, следовательно, такие споры вытекают из публичных правоотношений.

Выводы

Таким образом, из анализа действующего законодательства и судебной практики можно сделать вывод о том, что положения действующего на сегодняшний день административного процессуального законодательства не совершенны, а потому не способствуют быстрому и четкому рассмотрению указанных споров судом, а, следовательно, обеспечению прав граждан на судебную защиту.

В связи с этим, необходимо:

- на законодательном уровне более четко определить компетенцию административного суда, указав основной перечень дел, подлежащих рассмотрению по правилам административного судопроизводства, с целью ограничения судебного усмотрения по данному вопросу;
- внести в ГПК РФ и КАС РФ положения, запрещающее судам отказывать истцу в принятии иска по мотивам отнесения спора к иному виду судопроизводства и обязывающие принимать такие заявления с определением порядка его рассмотрения судом.

Данные меры, на мой взгляд, повысят эффективность деятельности судебных инстанций по рассмотрению любых споров граждан с органами власти, а, следовательно, более полно обеспечат реализацию конституционного принципа судебной защиты прав граждан от действий и решений органов власти и должностных лиц.

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. – Москва: Проспект, Кнорус, 2015. – 192 с.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 « О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации» № 11 ноябрь 2016.
3. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 11 июля 2018 г. N 78-КГ18-6// Правовая Система Консультант плюс.
4. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 26 января 2018 г. N 89-КГ17-17// Правовая Система Консультант плюс.
5. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 26 января 2018 года № 81-КГ17-27// Правовая Система Консультант плюс.
6. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1 Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" и части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Курочкина, А.Б. Михайлова и А.С. Русинова"// Вестник Конституционного Суда РФ» № 1, 2015.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 « О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации» № 11 ноябрь 2016.
8. Статья 39 Конституции РФ // - Москва, ООО «Проспект», 2011, -31с.

Бойкина А.С.

Влияние глобализации на рынок труда

*Автономная некоммерческая организация высшего образования «Российский новый университет»
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/lj-08-2019-37

idsp: ljjournal-08-2019-37

Аннотация

В данной статье рассмотрена одна из наиболее актуальных и острых проблем нынешней современности – проблема влияния глобализации на рынок труда России и её правовые последствия. В статье иллюстрируются тенденции и проблемы международного рынка труда, которые, в свою очередь, оставляют неизгладимый отпечаток на развитие национального рынка труда.

Ключевые слова: рынок труда, трудовая миграция, безработица, интеграция, глобализация.

Abstract

This article discusses one of the most pressing and acute problems of the present modernity - the problem of the impact of globalization on the labor market of Russia and its legal consequences (The impact of globalization on the immigration market of the population). The article illustrates the trends and problems of the international labor market, which, in turn, leave an indelible imprint on the development of the national labor market.

Keywords: labor market, labor migration, unemployment, integration, globalization.

Глобализация становится одной из наиболее влиятельных сил, определяющих дальнейший исход развития мирового сообщества. Сегодня она затрагивает все сферы