

Научная статья
УДК 342.736
DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-5



РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Анатолий Васильевич Курочкин¹, Светлана Владимировна Гизятова²,
^{1,2} Набережночелнинский институт Казанского (Приволжского) федерального университета,
¹ Kurochkin.tolik@bk.ru, ² dmdr1987@mail.ru

Аннотация

Введение: в статье рассматривается механизм осуществления конституционного права на обжалование решений органов власти в ключе административно-процессуального порядка. Для большинства субъективных конституционных прав предусматривается определенный механизм их осуществления. Как правило, он основан на вариативности, поскольку предоставляет гражданину выбор средств и способов воплощения возможностей, гарантированных конституционным законодательством. Наглядным примером такого разнообразия выступают механизмы реализации субъективного права на судебное обжалование решений, принятых органами власти. Так, среди таких механизмов выделяется и административно-процессуальный порядок, развитие которого в современном конституционно-правовом измерении рассмотрено в статье.

Материалы и методы: исследование конституционно-правовых и административно-процессуальных основ реализации субъективного права на судебное обжалование решений органов власти проводилось посредством использования основных методов научного познания: формально-логического, текстуального, системного и исторического методов, позволивших не только определить понятийно-категориальный аппарат, но и проанализировать законодательные нормы, опосредующие административно-процессуальный порядок осуществления рассматриваемого конституционного права.

Результаты исследования: авторы констатируют рассогласованный подход законодателя к правовому регулированию административно-процессуального механизма осуществления права на судебное обжалование решений органов власти, что позволило определить его в качестве дефекта права, выраженного в диссиметрии законодательного материала.

Обсуждение и заключение: поскольку развитие административно-процессуального механизма конституционного права на обжалование решений органов власти происходило в разных отраслях законодательства, между ключевыми правовыми нормами возникли отдельные коллизии. Тем не менее данный механизм подлежит применению ко всем случаям соприкосновения интересов граждан с соответствующим властным волеизъявлением, выраженном в решении уполномоченного органа, в том числе при отсутствии формализации оснований для обращения в суд.

Ключевые слова: право на обжалование; конституционное право; права гражданина; дефекты права; административный процесс; субъективное право; реализация права

© Курочкин А.В., Гизятова С.В., 2024

Для цитирования: Курочкин А.В., Гизятова С.В. Развитие административно-процессуального механизма осуществления права на обжалование решений органов власти // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2024. Т. 15. № 2 (56). С. 34 – 40. DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-5

Scientific article

UDC 342.736

DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-5

**IMPROVING THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL PROCEDURE
FOR EXERCISING THE RIGHT TO APPEAL GOVERNMENT DECISIONS**

Anatoly Vasilievich Kurochkin¹, Gizyatova Svetlana Vladimirovna²,

^{1,2} Naberezhnye Chelny Institute of Kazan Federal University,

¹ Kurochkin.tolik@bk.ru, ² dmdr1987@mail.ru

Abstract

Introduction: many constitutional rights are exercised through a certain order (implementation mechanism). It is based on variability and provides the citizen with a choice of means and ways of implementing the opportunities guaranteed by constitutional legislation. The mechanisms for exercising the right to judicial appeal against decisions of government bodies have such diversity, among which the administrative procedural order stands out. Its development in the modern constitutional and legal dimension became the goal of the presented research.

Materials and Methods: the research was conducted through the use of basic methods of scientific knowledge. Among these, the author predominantly used formal-logical, textual, systematic and historical methods. They made it possible to define the conceptual and categorical apparatus and analyze legislative norms on the administrative procedural procedure for exercising the constitutional right to appeal government decisions.

Results: legal regulation of control over party activities is the object of political and administrative design. Its typology in Russian legislation is based on the sectoral division of the Russian legal system. However, the current mechanism of legal regulation violates the structure of the legal system that has developed in Russia.

Discussion and Conclusions: the development of the administrative procedural mechanism of the constitutional right to appeal decisions of government bodies occurred in various branches of legislation. This provoked legal conflicts. However, this mechanism must be applied to all cases of conflict between the interests of citizens and government decisions, even if the law does not provide a basis for going to court.

Keywords: *right to appeal; constitutional law; citizen's rights; defects of law; administrative process; right; implementation of rights*

© Kurochkin A.V., Gizyatova S.V., 2024

For citation: Kurochkin A.V., Gizyatova S.V. Improving The Administrative Procedural Procedure For Exercising The Right To Appeal Government Decisions. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2024;15(2):34-40. (In Russ.). DOI: 10.37973/VESTNIKKUI-2024-56-5

Введение

Юрисдикционный порядок осуществления отдельных конституционных прав граждан обеспечен комплексом универсальных (общеправовых) гарантий, к числу которых относится субъективное право обжаловать в суд решения, принятые органами власти. В ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации данное право сформулировано в нескольких смысловых значениях:

- 1) возможность граждан;
- 2) ответственность органов власти;
- 3) институт обжалования действий и решений субъектов, перечисленных в рассматриваемой норме;
- 4) гарантийные обязательства государства по обеспечению реализации других субъективных прав и свобод.

Вместе с тем формализация права на судебное обжалование сопряжена с многообразием механизмов его осуществления в различных видах судопроизводства, прямо закрепленных в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации. В качестве одного из них выступает административно-процессуальный механизм, претерпевший за последние 30 лет определенную трансформацию в российском законодательстве, в ходе которой обрелись и сохранились дефекты его правового регулирования.

Обзор литературы

В формально-логических рамках анализируемое конституционное право на обжалование определено в ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации не вполне однозначно, что позволяет исследователям придавать ему разные смыслы.

В частности, восприятие субъективных прав граждан в качестве мер их возможного поведения при определенных гарантиях, предоставленных государством [1, с. 4], соответствует действующей конституционной формулировке, при которой решения органов власти «могут быть обжалованы». Таким образом, в буквальном изложении в тексте анализируемой конституционной нормы не содержится термин «право», как это наблюдается на примере других субъективных прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

В то же время ряд авторов рассматривают все конституционные права в плоскости особых субъективных возможностей граждан на определенные блага, гарантированные законом, что способствует трактовке права на обжалование в призме совокупности таких возможностей, определенных процессуальным законодательством [2]. В наиболее конкретизированном виде данное субъективное право рассматривается в литературе как благо, имеющееся у граждан в силу соответствующих обязанностей государства [3].

Вместе с тем судебный порядок реализации права на обжалование по нормативному положению ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации изначально заложил властно-распорядительный характер отношений, возникающих в процессе его осуществления, поскольку рассмотрение жалоб граждан привязывается по действующему законодательству к одному из способов реализации государственной власти и имеет исключительно правоприменительную форму [4, с. 35]. Однако в большинстве случаев только гражданин решает вопрос о воплощении указанного субъективного права посредством административно-процессуального механизма [5, с. 24].

Отсюда следует констатировать, что состоит теоретический подход, трактующий право на судебное обжалование в качестве меры возможного поведения, в котором гражданин, чьи интересы затронуты решением органа власти, обращается к суду за его юридической оценкой на предмет соответствия закону. Поэтому выбор административно-процессуального механизма осуществления данного субъективного права влечет комплекс правовых последствий, в том числе возникновение юридической ответственности у органов власти и у должностных лиц, виновных в принятии неправомерного решения [6, с. 133].

Материалы и методы

Современный административно-процессуальный механизм реализации конституционного права на судебное обжалование решений, принятых органами власти, исследован при помощи основ-

ных методов научного познания, которые традиционно применяются в конституционно-правовой доктрине, а также развиваются в отдельных отраслевых направлениях юридической науки.

Проекция формально-логического метода необходима по причине неоднозначности законодательных норм, устанавливающих особенности рассматриваемого механизма осуществления права на обжалование. Применение текстуального методологического подхода обосновано потребностью в интерпретации конституционных положений и в их соотношении с действующим административно-процессуальным законодательством, а также с законодательным материалом прошлых лет.

Собственно, исследование развития российского законодательства в постсоветский период и в настоящее время немыслимо без использования исторического метода, позволившего установить правовые особенности административно-процессуального механизма реализации конституционного права на обжалование.

Формирование понятийно-категориального аппарата исследования происходит посредством системного метода к установлению природы, содержания и механизмов осуществления субъективного права на судебное обжалование, а также при анализе термина «решения органов власти» для выявления его понятийных особенностей.

В частности, в соответствии с абз. 2 п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», термин «решение» трактовался в качестве соответствующего акта ненормативного характера, принятого в единоличном или коллегиальном порядке уполномоченным субъектом (органом, организацией, должностным лицом) для выражения властного волеизъявления. При этом такое решение должно влечь правовые последствия для граждан в персональном или индивидуально-неопределенном виде.

Вместе с тем российские суды традиционно толкуют данное понятие в плоскости субъективного права на обжалование посредством исключения из него действий как активных поведенческих актов, не оформленных решениями. В действующем постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» вовсе отсутствует судебное понимание данной категории.

Результаты исследования

Административно-процессуальный механизм осуществления права на судебное обжалование изначально был заложен в Закон Российской Федерации 1993 г. «О порядке обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (далее – Закон № 4866-1). Его нормы детализировали положения Декларации прав и свобод человека 1991 г. в части ограничений, действовавших применительно к праву на обжалование в советский период, что позволило гражданам самостоятельно выбирать механизм его реализации.

Отмена обязательного досудебного механизма обжалования предопределила значительное расширение объектов данного конституционного права. В конституционном законодательстве СССР в него входили лишь незаконные решения органов власти. Между тем в нормах Закона № 4866-1 использовался термин «неправомерные действия», что означало возможность оспаривания решений, которые не только противоречили федеральным законам, но и иным нормативно-правовым актам, в том числе подзаконного характера.

Впрочем, в рамках конституционно-правовых норм сложился подход, позволяющий обжаловать решения органов власти вне зависимости от факта их незаконности или неправомерности. В советском законодательстве доказывание законности обжалуемого решения требовалось по делам о возмещении вреда, вызванного деятельностью должностных лиц.

В действующей Конституции Российской Федерации при формулировании права на судебное обжалование сохранилась юридическая техника, использованная в советском конституционном праве. В ч. 2 ст. 46 отсутствует указание на незаконность обжалуемых решений, принятых органами власти, в то время как в нормах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) подчеркивается вариативность оснований для обращения в суд (ч. 1 ст. 4):

- нарушение субъективных прав;
- оспаривание субъективного права;
- препятствие к осуществлению субъективного права;
- незаконное возложение обязанности;
- защита субъективных прав других лиц, в том числе публичных интересов, если это прямо установлено законом.

В представленном перечне общим знаменателем выступает неправомерность поведения органа власти. Кроме того, в ч. 1 ст. 5 КАС РФ особо

отмечено, что административно-процессуальная правоспособность признана лишь за теми гражданами, которые обладают «правом на судебную защиту» в публичной сфере, что определяется либо по нормам КАС РФ, либо по нормам других федеральных законов. В то же время подобная юридическая техника в определенной степени нивелирует значение ст. 46 Конституции Российской Федерации, в которой не сделано никаких оговорок о зависимости права на обжалование от содержания федеральных законов.

Выявленные особенности административно-процессуального механизма сопряжены с историко-правовыми факторами, повлиявшими на его развитие в российском законодательстве. Так, в 1993 г. он стал предметом гражданского процессуального законодательства, в котором был определен приоритет норм Гражданского процессуального кодекса РСФСР (далее – ГПК РСФСР) над другими источниками правового регулирования отношений, возникающих при судебном обжаловании решений органов власти. Одновременно с этим Закон № 4866-1, развивая конституционные положения, точно так же провозгласил необходимость соблюдения собственных норм при реализации субъективного права на обжалование, в связи с этим предполагалось отграничение материального права от процессуального.

Подобная система законодательного регулирования административно-процессуального механизма привела к юридическим коллизиям. Например, по условиям Закона № 4866-1 любые дела, связанные с судебным обжалованием решений органов власти, подчинялись требованиям гражданского судопроизводства, в то время как по ГПК РСФСР суд принимал соответствующие жалобы от граждан только тогда, когда это прямо предусматривалось в законах. Административно-процессуальный механизм был облечен в гражданско-процессуальную форму, что в целом не влияло на его назначение и содержание.

Указанная рассогласованность сохранилась впоследствии в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации 2002 г., развивавшем процессуальный механизм осуществления конституционного права на судебное обжалование в рамках дел, возникающих из публичных правоотношений. Его нормы применялись к данному механизму до 2015 г., пока не был принят КАС РФ. В нем законы названы в качестве единственных источников, которые могут содержать условия осуществления субъективного права на обжалование.

В частности, это выражается в формулировании закрытого перечня оснований, в силу ко-

торых граждане вправе обратиться за судебной защитой, несмотря на широкое содержание ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации, где данное право гарантировано каждому. Вместе с тем ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации позволяет использовать те способы защиты, которые не запрещены в законе.

Таким образом, косвенно законодательные ограничения, сложившиеся применительно к административно-процессуальному механизму реализации права на судебное обжалование, имеют конституционно-правовую основу, но прямо не означают, что данное субъективное право зависит от его детализации в отраслевом законодательстве.

В теории права выявленные коллизии, возникшие между материальным и процессуальным правом, принято считать дефектом правового регулирования, выражающимся в «диссимметрии» законодательного материала [7, с. 83; 8, с. 71]. Так, данным термином обозначается сужение предмета регулирования между источниками права одной юридической силы посредством несбалансированного соотношения общих правовых норм со специальными [9, с. 36; 10, с. 67]. В силу этого процессуальный закон не может ограничивать сферу применения общего материального

закона во избежание рассогласованности норм и дефектов их толкования [11, с. 95; 12, с. 33; 13].

Обсуждение и заключение

Развитие административно-процессуального механизма конституционного права на обжалование решений органов власти происходило посредством его формализации в разных отраслях, что спровоцировало не только юридические коллизии, но и возникновение устойчивой диссимметрии правового регулирования. Положения КАС РФ могут применяться ко всем случаям, позволяющим гражданам обжаловать соответствующее властное волеизъявление, не ограничиваясь лишь основаниями, прямо предусмотренными в федеральных законах. Кроме того, в законах принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации, также детализируются возможности по обжалованию решений региональных органов власти в развитие собственных конституционно-правовых норм (конституций и уставов субъектов федерации). Полагаем, формулировка действующих нормативных положений в КАС РФ нуждается в гармонизации с Конституцией Российской Федерации, поскольку процессуальное законодательство не должно ограничивать основания, в силу которых граждане могут обратиться с жалобой в судебном порядке.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гук Н.Н. Теоретические и прикладные проблемы реализации конституционного права советских граждан на обжалование действий (актов) государственных, общественных органов и должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1991. 18 с.
2. Нозиров Н.А. Право на обжалование в суд как способ реализации охраняемых законом прав и свобод человека // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2011. № 1 (15). С. 49 – 56.
3. Евтушенко В.И. Право на обжалование как способ защиты конституционных прав // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2016. № 3 (79). С. 35 – 40.
4. Юлдашева Л.Д. Проблемы эффективности механизма реализации конституционного права граждан на обжалование решений и действий (или бездействия) должностных лиц // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 9 (87). С. 33 – 39.
5. Алексеева И.С., Джандубаев З.А. Актуальные проблемы реализации конституционного права на судебное обжалование // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 23 – 26.
6. Максимов О.А. О предмете судебного контроля как элемента механизма реализации права на ходатайство и жалобу // Ex Jure. 2022. № 1. С. 131 – 141.
7. Кожокарь И.П. Неполнота правовой регламентации как дефект системы российского права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 5. С. 82 – 87.
8. Шарнина Л.А. Усмотрение в конституционном праве: границы между допустимым средством упорядочения общественных отношений и правовым дефектом // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2018. № 6. С. 67 – 79.
9. Сулова Н.В. Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 36 – 39.
10. Штыркова А.В. Проблема пробелов и дефектов в конституционном праве // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя: материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 67 – 69.

11. Спири́н М.Ю. Юридическая сила источника права: проблема оснований // Государство и право. 2023. № 11. С. 93 – 98.
12. Пищу́лин А.В. Юридическая сила: нормативистский аспект // Теория и практика общественного развития. 2024. № 1 (189). С. 126 – 132.
13. Денисенко В.В. Юридическая сила закона и ее обоснование: история и современность // История государства и права. 2021. № 3. С. 32 – 37.

REFERENCES

1. Guk N.N. Teoreticheskie i prikladnye problemy realizacii konstitucionnogo prava sovetskih grazhdan na obzhalovanie dejstvij (aktov) gosudarstvennyh, obshchestvennyh organov i dolzhnostnyh lic: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Kiev, 1991. 18 s.
2. Nozirov N.A. Pravo na obzhalovanie v sud kak sposob realizacii ohranyaemyh zakonom prav i svobod cheloveka // Trudy Akademii MVD Respubliki Tadzhiqistan. 2011. № 1 (15). S. 49 – 56.
3. Evtushenko V.I. Pravo na obzhalovanie kak sposob zashchity konstitucionnyh prav // YUridicheskij vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. 2016. № 3 (79). S. 35 – 40.
4. YUldasheva L.D. Problemy effektivnosti mekhanizma realizacii konstitucionnogo prava grazhdan na obzhalovanie reshenij i dejstvij (ili bezdejstviya) dolzhnostnyh lic // Vestnik CHelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2007. № 9 (87). S. 33 – 39.
5. Alekseeva I.S., Dzhandubaev Z.A. Aktual'nye problemy realizacii konstitucionnogo prava na sudebnoe obzhalovanie // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. 2015. № 1. S. 23 – 26.
6. Maksimov O.A. O predmete sudebnogo kontrolya kak elementa mekhanizma realizacii prava na hodatajstvo i zhalobu // Ex Jure. 2022. № 1. S. 131 – 141.
7. Kozhokar' I.P. Nepolnota pravovoj reglamentacii kak defekt sistemy rossijskogo prava // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2019. № 5. S. 82 – 87.
8. SHarnina L.A. Usmotrenie v konstitucionnom prave: granicy mezhdudopustimym sredstvom uporyadocheniya obshchestvennyh otnoshenij i pravovym defektom // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo. 2018. № 6. S. 67 – 79.
9. Suslova N.V. Defekty v rossijskom prave: postanovka problemy, nauchnye podhody, ponyatie // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2012. № 2. S. 36 – 39.
10. SHtyrkova A.V. Problema probelov i defektov v konstitucionnom prave // Konstituciya Rossijskoj Federacii: 20 let spustya: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Saratov, 2014. S. 67 – 69.
11. Spirin M.YU. YUridicheskaya sila istochnika prava: problema osnovanij // Gosudarstvo i pravo. 2023. № 11. S. 93 – 98.
12. Pishchulin A.V. YUridicheskaya sila: normativistskij aspekt // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2024. № 1 (189). S. 126 – 132.
13. Denisenko V.V. YUridicheskaya sila zakona i ee obosnovanie: istoriya i sovremennost' // Istoriya gosudarstva i prava. 2021. № 3. S. 32 – 37.



Информация об авторах:

Курочкин Анатолий Васильевич, кандидат юридических наук, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры конституционного, административного и международного права Набережно-челнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета, Kurochkin.tolik@bk.ru

Гизятова Светлана Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и международного права Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета, dmdr1987@mail.ru

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Information about the authors:

Kurochkin Anatoly V., Candidate in Law (Research doctorate), Doctor of Political Science, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Naberezhnye Chelny Institute of Kazan Federal University, Kurochkin.tolik@bk.ru

Gizyatova Svetlana V., Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of the Naberezhnye Chelny Institute of Kazan Federal University, dmdr1987@mail.ru

The authors have read and approved the final version of the manuscript.

Заявленный вклад авторов:

Куручкин Анатолий Васильевич – инициатор темы исследования, постановка проблемы, формирование выводов и рекомендаций.

Гизятова Светлана Владимировна – определение объекта и методов исследования, уточнение и анализ полученных доктринально-прикладных результатов.

Статья получена: 15.04.2024.

Статья принята к публикации: 25.06.2024.

Статья опубликована онлайн: 28.06.2024.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаем.