

ПРОБЛЕМЫ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ И ПОДСУДНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ ВОЕННЫМ СУДАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П.А. Ткачев, кандидат юридических наук, профессор;

Е.С. Скоробогатова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Определены основные проблемы подведомственности и подсудности административных и гражданских дел военным судам Российской Федерации, акцентируется внимание на особенностях применения военными судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Проблематика и актуальность исследования в первую очередь вытекает из того, что в ст. 17 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, которая содержит общие критерии подведомственности административных дел, не указана непосредственная подведомственность дел военным судам. Представляется необходимым определить ее для последующей конкретизации способов повышения эффективности деятельности военных судов, в том числе, адаптации норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации к потребностям судебных органов, рассматривающих дела в порядке гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Ключевые слова: военные суды, административное судопроизводство, подведомственность, подсудность, судебная власть

CIVIL-LAW REGULATION OF LIFE INSURANCE AND HEALTH OF EMPLOYEES OF EMERCOM OF RUSSIA

P.A. Tkachev; E.S. Skorobogatova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article identifies main problems of jurisdiction and the under-cudnosti administrative and civil cases of military courts of the Russian Federation, focuses on the characteristics of the use of military courts code of administrative procedure. Issues and the relevance of the study in the first place stems from the fact that article 17 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, which contains General criteria of jurisdiction of administrative cases is not specified direct jurisdiction of cases to military courts. It is necessary to identify it for further specification of the ways of increase of efficiency of activity of the military courts, including the adaptation of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation rules of the Russian Federation to the needs of the judiciary, dealing with the procedure of Chapter 22 of the Russian Federation cap.

Keywords: military courts, administrative proceedings, jurisdiction, jurisdiction, judicial power

Подведомственность дел, которые рассматриваются в порядке положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [1] (КАС РФ), военным судам можно определить через основные цели деятельности военных судов и сущность судебной власти. Так, ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (ФКЗ № 1-ФКЗ) регламентирует, что «военные суды Российской Федерации входят в судебную систему Российской Федерации, являются федеральными судами общей юрисдикции и осуществляют судебную власть в Вооруженных

Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба» [2]. На основании этого положения можно сделать вывод, что отдельные дела с участием должностных лиц, проходящих военную службу в спасательных воинских формированиях, организациях и учреждениях МЧС России также подведомственны военным судам.

Военные суды после принятия КАС РФ, ранее рассматривавшие большую часть гражданских дел в порядке гл. 23 и 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, то есть в порядке производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, не испытали каких-либо трудностей в переходе к рассмотрению подведомственных им дел по новым правилам, регулирующим порядок рассмотрения административно-публичных споров между военнослужащими и должностными лицами органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, а также руководимыми ими органами военного управления.

Одним из видов государственной власти в России является судебная власть, которая «представляет собой совокупность полномочий по осуществлению правосудия, то есть полномочий по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, административных и конституционных дел» [3].

Таким образом, судебная власть посредством осуществления правосудия реализовывает определенные управленческие функции в плане появления, развития и прекращения регулируемых нормами права соответствующих общественных отношений, то есть правоотношений.

Как верно отмечает Л.А. Воскобитова, «судебная власть как одно из проявлений государственной власти означает способность и возможность волевого воздействия на поведение людей со стороны государства, осуществляемого через суды и посредством деятельности судей в особых установленных законом процедурных формах» [4].

Так, основываясь на данном определении, специализации и целях деятельности военных судов в Российской Федерации, приходим к выводу, что в общем и целом судебные органы данного вида призваны рассматривать все категории административных и гражданских дел, которые связаны с правоотношениями по военной службе всеми ее участниками (включая должностных лиц, проходящих военную службу в спасательных воинских формированиях, организациях и учреждениях МЧС России) и возникают при функционировании воинских формирований.

Стоит отметить, что рамки подведомственности дел военным судам должны ограничиваться только теми критериями, по которым законодателем часть административных или гражданских дел отнесена к подведомственности арбитражных и иного типа судов, то есть характером субъектного состава сторон и существом правоотношений.

Так, подведомственность специализированным судам гражданских дел определяется на основе их субъектного состава и сущности рассматриваемых правоотношений.

Конкретно в ФКЗ № 1-ФКЗ не установлена подведомственность военным судам гражданских дел, однако в научной литературе предпринимаются попытки связать с понятием подведомственности круг определенных в нем дел [4].

Военные суды являются частью системы судов общей юрисдикции, а их компетенция при разрешении административных дел определена в соответствии со ст. 18 КАС РФ, также не содержащей специальных предписаний на подведомственность военным судам административных дел. Исходя из этого, приходим к выводу, что, по мнению законодателя, военным судам, входящим в систему судов общей юрисдикции, должны быть или могут быть подведомственны все категории гражданских дел, указанные в данной статье.

Некоторыми авторами справедливо отмечено в системе судов общей юрисдикции особое место военных судов. Так, например И.В. Решетникова и В.В. Ярков, проведя анализ сложившейся судебной системы и компетенции по рассмотрению отдельных категорий

гражданских дел военных судов, отмечают, что «военные суды, созданные в Российской Федерации, представляют собой не звено, а самостоятельную вертикаль, которая функционирует параллельно с иными судами общей юрисдикции» [5].

По мнению авторов, отсутствует необходимость выделять военные суды в отдельную систему или противопоставлять их неспециализированным судам общей юрисдикции.

Поскольку обществом признана необходимость наличия специализированных, в том числе и военных, судов в системе судов общей юрисдикции, необходимо, в силу особой специализации, четко и соразмерно интересам общества установить их компетенцию, что позволит данному типу судов более эффективно разрешать споры в отдельных областях общественных отношений. Причем, судебная нагрузка на судей военных судов, состав которых адаптирован к потребностям Вооруженных сил Российской Федерации и иных воинских формирований (включая спасательные воинские формирования, организации и учреждения МЧС России), в силу объективных причин, допускает ее увеличение без снижения качества судебной работы.

Помимо лиц, которые состоят на военной службе в Вооруженных силах Российской Федерации и на службе в иных воинских формированиях (в том числе и МЧС России), это позволит в значительной мере увеличить эффективность судебной защиты прав граждан, утративших статус военнослужащих, так как часть прав лиц, уволенных с воинской службы или со службы в иных воинских формированиях, реализуется должностными лицами органов исполнительной власти, в которых данная служба предусмотрена.

Четкое определение подведомственности военным судам гражданских дел в полной мере будет оказывать содействие реализации их основных функций и задач, которые указаны в ст. 4 ФКЗ № 1-ФКЗ, и полноценно регулировать отдельные правоотношения в Вооруженных силах Российской Федерации и иных органах исполнительной власти, в которых военная служба предусмотрена законодательно. Также стоит отметить, что правоотношения по поводу прохождения службы в иных органах государственной исполнительной власти (например, таможенные органы, полиция, МЧС России) регламентированы нормативно-правовыми актами, фактически аналогичными военному законодательству.

Так, отнесение к судебной подведомственности военных судов отдельных публично-правовых споров позволит не только разгрузить неспециализированные общегражданские суды, но и создаст базис и даст возможность разрешить проблему формирования системы административных судов в России. По мнению авторов, создавая соответствующую судебную систему, целесообразным было бы применить опыт военных судов, а также использовать их кадровый состав, который ориентирован исключительно на рассмотрение публично-правовых споров.

В настоящий момент подведомственность определенных гражданских дел военным судам можно установить внесением изменений и дополнений в ФКЗ № 1-ФКЗ, определить подведомственность как компетенцию военных судов по рассмотрению административных и гражданских дел, сторонами правоотношений в которых являются органы исполнительной власти, предусматривающие военную службу, и их должностные лица, реализующие права и свободы таких участников правоотношений, как военнослужащие и лица, уволенные с военной службы, а также иных дел, связанных с исполнением лицом обязанностей по военной службе в данных органах исполнительной власти.

В ст. 7 ФКЗ № 1-ФКЗ законодателем определен круг административных и гражданских дел, разрешить которые в компетенции военные суды, через понятие подсудности, предоставив судам данного типа разрешать «дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений» [2].

«Граждане, уволенные с военной службы, граждане, прошедшие военные сборы,

вправе обжаловать в военный суд действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие права, свободы и охраняемые законом интересы указанных граждан в период прохождения ими военной службы, военных сборов» [2].

Таким образом, в настоящее время главным критерием для определения подсудности дел военным судам законодательством предусмотрен субъектный признак наличия у лица, обращающегося в суд, статуса военнослужащего. При этом законодателем не учитывается сам характер спорных правоотношений, в связи с чем, не вполне удачной представляется приведенная в законе формулировка определения подсудности гражданских дел военным судам.

Исправляя данный недостаток, правила подсудности и персональный состав участников публично-правовых споров по делам, подсудным военным судам, был указан в п. 1–5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» [6]. Данное постановление также имеет ссылку на многообразие нормативно-правовых актов, которые регулируют спорные правоотношения.

Стоит также отметить, что военные суды в отношении уголовно-наказуемых преступлений и административных правонарушений ведут судопроизводство, основываясь на том обстоятельстве, что лицом, имеющим статус военнослужащего, противоправное деяние было совершено в период военной службы (прохождения сборов). Данное правило относительно административных правонарушений и уголовно-наказуемых деяний установлено Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации [7] (КоАП РФ) и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации [8] соответственно.

Верным представляется тот аспект, что функции по регулированию отдельных общественных отношений, которые связаны с реализацией обязанностей военной службы, производятся специализированным государственным органом – военным судом.

Однако совершенно иной является ситуация в отношении гражданских дел. «Проблем с определением подсудности дела военному суду при условии совершения оспариваемых действий в отношении военнослужащего со стороны соответствующих органов военного управления и воинских должностных лиц в период военной службы не возникает. Однако определение дела как подсудного общегражданскому суду при условии нарушения прав бывшего военнослужащего после его увольнения с военной службы представляется неправильным и способствующим снижению эффективности защиты прав военнослужащих» [9].

Данное утверждение на первый взгляд представляется достаточно сомнительным, поскольку лицо утратило статус военнослужащего и вправе обращаться в общегражданский суд на общих основаниях, а необходимость в рассмотрении дела специализированным военным судом отсутствует.

На обстоятельство неподсудности военному суду такого дела указывает и положение ФКЗ № 1-ФКЗ: «военным судам подсудны дела о нарушениях прав лиц при прохождении ими военной службы или сборов» [2]. Ранее этой позиции придерживалось также и руководство военных судов, комментируя подсудность гражданских дел военным судам [10].

При этом однако, стоит отметить, что если лицо с утратой статуса военнослужащего перестает быть субъектом воинских административных и уголовных правонарушений, то и по окончании военной службы за военнослужащим сохраняется ряд прав, определенных Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [11], реализация которых зависит исключительно от должностных лиц Вооруженных сил Российской Федерации и иных воинских формирований (включая спасательные воинские формирования, организации и учреждения МЧС России).

Однако как было отмечено выше, военные суды, согласно нормам ст. 1 ФКЗ № 1-ФКЗ, «осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба» [2]. Так, при осуществлении правосудия по гражданским и административным делам, предметом которых является деятельность со стороны должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации и иных воинских формирований в отношении лиц, не имевших либо утративших статус военнослужащих, контроль над общественными отношениями, складывающимися в данных органах со стороны специализированного и специально предназначенного для этого военного суда, отсутствует, так как в настоящее время эти дела неподсудны военным судам.

Таким образом, представляется неэффективным данное положение в соотношении подсудности и подведомственности гражданских дел военным судам. Специализирующиеся на разрешении административных и гражданских дел с участием специальных субъектов права и специфических правоотношений военные суды в настоящее время не могут в полной мере осуществлять судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

По мнению авторов, при разрешении вопроса о подсудности дела военному суду основным должен быть именно критерий сущности правоотношения, поскольку на практике формальное толкование положений ФКЗ № 1-ФКЗ о подсудности военным судам гражданских дел является причиной не только судебных ошибок, но и нарушает права данных граждан на эффективную защиту их прав.

В связи с этим, восполняя данный пробел, Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации акцентировала внимание нижестоящих судов, что «дела по спорам, хотя и возникшим после увольнения гражданина из Вооруженных Сил Российской Федерации, но неразрывно связанным с правоотношениями, сложившимися в период прохождения бывшим военнослужащим военной службы, подсудны военным судам» [12].

В настоящее время ситуация усугубилась также и тем, что большинство рассматриваемых судами дел касается как раз конституционных прав, которые входят в общеправовой статус лица, проходящего военную службу, но реализуемых им после окончания этой службы.

Например, это право на получение компенсационных выплат и услуг за счет органов исполнительной власти, где гражданин ранее проходил военную службу, право на выбор места жительства после увольнения с военной службы, и др. Зачастую же, на практике, данные критерии не учитываются, а разграничение дел между неспециализированными судами общей юрисдикции и военными судами реализуется исключительно исходя из специально-субъектного состава сторон спора.

В судебной практике это проявляется, например, в том, что большая часть дел с участием бывших военнослужащих о защите их жилищных прав рассматривается общегражданскими судами, в силу ряда объективных причин не имеющими возможности не только установить фактические обстоятельства дела ввиду давности исследуемых событий, но и разрешить их на основании узковедомственных нормативных актов органов исполнительной власти, в которых обратившиеся за судебной защитой бывшие военнослужащие проходили военную службу (Министерство обороны Российской Федерации, МЧС России, МВД России, ФСБ Российской Федерации, ФСО Российской Федерации).

Зачастую доказательства по такого рода делам хранятся в большом числе в ведомственных архивах, а нормативно-правовые акты, которые регулируют соответствующего рода правоотношения, в открытой печати не публикуются или носят гриф «для служебного пользования». Стоит отметить, что даже при наличии возможности оперировать необходимой нормативной базой трудности в разрешении этой категории дел испытывают и военные суды.

При этом ситуация усугубляется и тем, что данные дела судьями районных судов разрешали в порядке искового производства, ориентируясь в первые месяцы после принятия КАС РФ, в том числе, на рекомендации, данные в письме Верховного суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15 [13]. В настоящее время соответствующие разъяснения даны в абз. 6 п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [14].

В то же время военные суды ориентированы на рассмотрение дел о жилищных правах военнослужащих исключительно в порядке гл. 22 КАС РФ, что непосредственно вытекает из п. 5, 25 и 26 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» [6]. При этом военные судьи исходят из того, что существо правоотношений в этой сфере носит явно публично-правовой, административный характер, поскольку вопросы реализации жилищных прав военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, реализуются жилищными органами органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная службы либо конкретных воинских частей.

Таким образом, для полного раскрытия потенциала эффективности деятельности военных судов на заре возникновения административного судопроизводства необходимо в первую очередь использовать имеющийся у них опыт по рассмотрению публично-правовых споров, расширив их судебную подведомственность исходя из существа властных полномочий, осуществляемых этими государственными органами. В случае необходимости военно-судебные органы, независимо от их возможного именованя (к примеру, военно-административный суд или военно-административная коллегия при общегражданском суде), могут являться не только инструментом поддержания правопорядка в воинских формированиях (включая спасательные воинские формирования, организации и учреждения МЧС России), но и осуществлять судебную деятельность по разрешению административных споров с участием должностных лиц и органов, осуществляющих публично-управленческие функции, и их сотрудников.

Литература

1. Кодекс административного судопроизводства Рос. Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 5 дек. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.
2. О военных судах Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3170.
3. Изварина А.Ф. Судебная система России. Концептуальные основы организации развития и совершенствования. М.: Проспект, 2016.
4. Воскобитова Л.А. Теоретические основы судебной власти: учеб. М.: Инфра-М, Норма, 2017.
5. Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданский процесс. М.: Инфра-М, Норма, 2016.
6. О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 (в ред. от 28 июня 2016 г.) // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 2014. № 7.
7. Кодекс Рос. Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 27 нояб. 2017 г., с изм. от 4 дек. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Рос. Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г., с изм. от 14 нояб. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

9. Царьков В.Н. К вопросу об эффективности деятельности военных судов в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства // Проблемы судопроизводства по делам, возникающим из гражданских и административных правоотношений: сб. статей по матер. Межд. науч.-практ. конф. СПб.: Изд. дом «Петрополис», 2017. С. 284–296.

10. Петухов Н.А., Жудро К.С. Разграничение подсудности дел военным судам и иным федеральным судам общей юрисдикции // Российская юстиция. 2001. № 2.

11. О статусе военнослужащих: Федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 1 июля 2017 г., с изм. от 16 нояб. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

12. Определение Военной коллегии Верховного Суда Рос. Федерации от 20 июня 2003 г. № 1н-53/2003 // Информ. бюл. военных судов. 2003. № 4 (192). С. 67.

13. Председателям верховных судов республик, краевых и областных судов Московского и Санкт-Петербургского городских судов, судов автономной области и автономных округов Российской Федерации, Апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Письмо Верховного Суда Рос. Федерации от 5 нояб. 2015 г. № 7-ВС-7105/15. Доступ из справ.-правой системы «КонсультантПлюс».

14. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016. № 36 // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 11.

НОТАРИАТ В МАЛОНАСЕЛЕННЫХ И ТРУДНОДОСТУПНЫХ МЕСТНОСТЯХ КАК ОСНОВА ИМУЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

О.Н. Яхонтова;

А.А. Апполонова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены аспекты осуществления нотариата в малонаселенных и труднодоступных местностях. Раскрыты проблемы реализации гарантий на нотариальную защиту в малонаселенных местностях, даны рекомендации по гармонизации законодательства.

Ключевые слова: нотариат, малонаселенная местность, органы местного самоуправления

NOTARY IN THE MULTINELATED AND HARDLY AVAILABLE LOCALITIES AS A BASIS OF PROPERTY SECURITY

O.N. Yakhontova; A.A. Appolonova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The aspects of implementation of notaries in sparsely populated and remote areas are considered. The problems of implementing guarantees for notarial protection in sparsely populated areas are disclosed, and recommendations for harmonizing legislation are given.

Keywords: notary, sparsely populated area, local self-government bodies