

стран мира. Однако особенность российской формы правления заключается в том, что положения и нормы Конституции Российской Федерации 1993 года констатируют данную систему организации власти.

Однако сам факт регламентации юридического доминирования главы государства без каких-либо то ни было ограничений и границ, который имеет место быть в конституционном законодательстве Российской Федерации, не делает форму правления конституционной. Конституционная форма правления, не по форме, а по духу возможна лишь в случае существования реального ограничительного предела и рамок деятельности единственного политического центра аккумулирующего в себя значительный объем полномочий. При этом напомним, возможны различного рода варианты и модели подобной организации публичной власти и принципов их функционирования.

Для соответствия характерным признакам конституционной по содержанию формы правления необходимо провести юридическую ревизию и модернизацию конституционных норм, регламентирующих организационно-правовую систему функционирования высших органов государственной власти. А это в свою очередь потребует проведения значительной и плодотворной работы по совершенствованию юридического содержания конституционного текста. Настало время пересмотреть заложенный в Конституции авторитаризм 90-х годов XX века, результатом которого стала победа «президентских привилегий» и изменить модель отечественной конституционно-неограниченной монархии на конституционно-ограниченную.

При конституционном доминировании исполнительно-распорядительной власти, в силу ее специфики, должны иметь место координация и взаимодействие с иными органами власти, взаимная ответственность их друг перед другом. Обеспечение баланса властных полномочий (не путать с их уравниванием — прим. Д.А.), при гармоничном их распределении между высшими органами государственной власти, установление конституционной ответственности (с конкретными мерами воздействия) органов исполнительно-распорядительной власти за результаты своей деятельности станет действенным механизмом их функционирования. Эти и другие меры будут способствовать стабилизации российской политической системы, позволят избавиться ее от «шатаний» и неопределенности в дальнейшем, что, в свою очередь, должно сказаться положительным образом на развитии самого российского государства и общества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 19.
2. Авдеев Д.А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. №1. С. 16-21.

#### ЮРИДИКЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Ю.Л. Бабикова,**  
**студентка 4 курса ИГиП ТюмГУ**  
**направление «Юриспруденция»**  
**[djuliana95@mail.ru](mailto:djuliana95@mail.ru)**  
**Научный руководитель:**  
**Н. В. Сухова,**  
**доцент кафедры гражданского**  
**права и процесса ИГиП ТюмГУ,**  
**кандидат юридических наук, доцент**

В условиях необходимости повышения эффективности защиты прав, свобод и законных интересов граждан, и организаций в сфере государственного управления, важнейшей задачей является создание такого порядка, который обеспечил бы максимальный простор для осуществления государственной властной деятельности в сочетании с максимальными гарантиями против несправедливости. Действенный судебный контроль за соблюдением органами и должностными лицами публичной администрации прав, свобод и законных интересов граждан, соответствием административной деятельности требованиям закона, является одним из атрибутов правовой государственности.

Ответ на вопрос, кто и как будет осуществлять контроль в сфере публичных правоотношений, неоднозначен. В различных государствах эта функция может принадлежать общим судам (Англия, Израиль, Дания); специальными административными судами (Франция, Германия); смешанным органам — административным или общим судами и административно-юрисдикционными органам администрации (Бельгия, Голландия, Египет) [6].

Этот вопрос решается каждым государством исходя из природы полномочий органов исполнительной власти. Германский юрист К. Уле подразделяет деятельность административной власти на два вида: 1) связанную законом и потом подлежащую оценке судов с точки зрения ее соответствия нормативным актам, и 2) осуществляемую в порядке свободного усмотрения [9; 20]. Последняя не подконтрольна судам административной юстиции, кроме случаев, когда орган управления переступает границы предоставленного ему права на свободное усмотрение. По мнению известного французского ученого Ж. Ведела, "судья не может давать оценку использованию администрацией ее дискреционной власти. Если он действительно вступит на этот путь, он тем самым оставит свою роль судьи, на которого возложена обязанность надзора за соблюдением законности, и станет в положение вышестоящей инстанции" [2; 204]. Следуя данному утверждению, можно заключить, что если административный орган располагает дискреционной властью, его решение может оцениваться только с точки зрения целесообразности: оно будет целесообразным или нецелесообразным, то есть удачным или неудачным, но не будет незаконным, поскольку администрация свободна в своих действиях. Напротив, если решение было принято согласно императивному предписанию, ненормативные акты могут оцениваться только с точки зрения законности в зависимости от того, было ли вынесено решение в соответствии с предписанием закона или регламента. В связи с этим не мог не

возникнуть вопрос о том, могут ли судебные органы, оставаясь органами правосудия, осуществлять подобный тотальный контроль административной деятельности.

Учитывая восприятие концепции разделения властей в странах общего права, широкая компетенция судов относительно контроля за управленческими действиями ограничивается требованиями исключительно проверки законности решений администрации. При этом вопросом права считается не только правильность применения нормы права, но и обоснованность решения фактами по делу. Тем самым, зарубежный правопорядок исходит из включения понятия обоснованности и справедливости в концепцию законности, что позволяет проводить судебный контроль за свободным усмотрением наиболее полно и эффективно.

Подтверждением данного тезиса является то, что в большинстве государств англосаксонской системы права, в т. ч. в Великобритании, Австралии, Индии, содержание понятия "законность" в значительной мере охватывается требованиями "естественного правосудия" (natural justice). В отдельных государствах к деятельности администрации могут предъявляться особые требования. В Иране деятельность администрации должна соответствовать положениям шариата: в соответствии со ст. 170 Конституции ни одно решение правительственных органов не может иметь законной силы, если оно противоречит исламским установлениям. В США принцип законности в сфере государственного управления выражается главным образом через соответствие "надлежащей правовой процедуре" (due process of law), которая в широком смысле отождествляется со справедливостью (justice), а в Канаде принятием акта *ultra vires* считается принятие в ненадлежащих целях, недобросовестно или необоснованно [9; 32-34].

В этом случае акт, соответствующий материальным требованиям текста закона, безусловно правильный с формальной стороны, изданный в пределах компетенции, с соблюдением всех процессуальных требований, и, следовательно, не могущий поразить субъективные права жалобщика, может быть отменен как незаконный в силу противоречий с внутренним смыслом закона по жалобе лица, права которого этим актом совершенно не нарушены, а поражен лишь интерес.

В отдельных случаях достаточно даже того, чтобы речь шла о фактических интересах истца. Так, в Англии за редактором газеты "Times" было признано право на предъявление иска против ратификации Маастрихтского договора, поскольку в своем иске он сформулировал конституционно-правовые опасения.

Во Франции наблюдается обратная ситуация. До Великой Французской революции парламентарии неоднократно пытались ограничить произвол монархии. В 1790 г. авторы первой конституции объявили, что "судьи не могут каким-либо образом вмешиваться в функции административных органов" [2; 200]. До настоящего времени административная юстиция Франции интегрирована в состав самой администрации и неразрывно связана с ней. Такое положение ученые называют своего рода компромиссом между политической властью и администрацией. Оправданием подобного порядка служил тезис о примате общественного интереса над частным, что в современном понимании процесса становится недостатком французской системы административной юстиции. Подчинение частного интереса публичному приводит к яркому проявлению природы принуждения в интересах всеобщего блага в дискреционных действиях администрации. Поэтому, разрешая административный спор, орган, входящий в систему исполнительной власти, объективно подвержен не только иерархическому контролю, но и в силу своей природы в первую очередь ориентирован не на правосудие, а на выполнение задач государственного управления.

Однако, как бы то ни было, включение органов административной юстиции в систему органов исполнительной власти решило вопрос о возможных пределах судебного контроля, сделав для органов административной юстиции доступным как контроль за законностью в силу определения деятельности как правосудия, так и контроль за целесообразностью в силу принадлежности к администрации.

Также, как и во Франции, в ФРГ из ведения судов общей юрисдикции изъяты дела административной юстиции. Действующие в стране специализированные органы административного судопроизводства, не относясь к органам исполнительной власти, осуществляют контроль за соблюдением принципа законности в деятельности административных органов. Согласно этому принципу, законодательная власть устанавливает подчиненность управления закону и требует обоснованности законом действий публичного управления. Предполагается, что законодательные ограничения и наличие регламентов с четкой последовательностью действий позволяет предварительно определить характер вмешательства государственных органов в сферу субъективного права и спрогнозировать его степень, что должно исключать малейшие проявления произвола.

В сферу административного судопроизводства, не смотря на то, что судебный контроль не распространяется на целесообразность, подпадает и обоснованность актов, принятых в рамках усмотрения. Сочетание таких противоречивых положений происходит за счет введения принципа соразмерности решений административных органов в качестве обязательного требования.

В случае установления соответствия дискреционного акта стандартам законности и соблюдения процедуры его принятия, решается вопрос о правильности акта. Немецкое право исходит из того, что даже при наличии у администрации дискреционных полномочий только одно ее решение будет являться законным, что практически полностью нивелирует саму суть административного усмотрения. Понятие ненадлежащего использования полномочий включает в себя критерии оценки дискреций, в частности: обоснованность и пропорциональность принимаемого акта, надлежащая цель принятия, соразмерность общественного интереса последствиям принятого акта, объективность, отсутствие избирательности и выполнение ожиданий заинтересованных лиц [4; 85].

Так, суд признал незаконным решение пенсионного органа об отказе в предоставлении пенсии вышедшему в отставку госслужащему со ссылкой на его имущественное положение, хотя предоставление пенсии — право, а не обязанность госоргана. Суд пришел к выводу, что решение о предоставлении пенсии принимается по результатам службы лица, вышедшего в отставку, соответственно, учет при принятии решения о выплате пенсий личностных характеристик, не связанных с работой, приведет к негативному влиянию на права и интересы общества [4; 87].

Учитывая, что стандарты оценки актов свободного усмотрения закреплены в законодательстве, ошибка в правильности решения становится и ошибкой в праве. Наличие подобной системы стандартов позволяет говорить об эффективности контролирующей деятельности судов как органов независимой ветви власти.

Что же касается российской процессуальной системы, то благодаря принятию КАС РФ на законодательном уровне поучило закрепление положение, в соответствии с которым проверка административного акта или действия должностного лица в рамках усмотрения оценивается не только с точки зрения формального соблюдения закона. В ст. 6 КАС РФ законодатель закрепил в числе принципов административного судопроизводства "законность и **справедливость** при рассмотрении и разрешении административных дел", обеспечиваемые судами "соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий..." (ст. 9).

Подобная новация лишней раз подтверждает, что без оценки целесообразности дискреционного акта не может быть установлена его обоснованность, и нивелирует позицию тех ученых [7; 34], которые полагают, что "при проверке дискреционных административных актов суды по общему правилу не касаются вопросов их материальной справедливости и целесообразности".

Таким образом, дальнейшее совершенствование законодательства в контексте выбранного направления развития административного процесса представляется целесообразным в части разработки критериев, позволяющих проверять обоснованность принимаемых администрацией решений.

Из рассмотренных выше моделей организации юрисдикционного контроля можно сделать вывод, что защита права гражданина достигается при сочетании контроля за процедурой вынесения решения и анализом реализации дискреционного полномочия административным органом. Вместе с тем, основной гарантией защиты права является беспристрастность органа, выносящего итоговое решение. В этом видится очевидное преимущество построение системы контроля, независимого от исполнительной власти, некоторых пор во многих государствах наблюдается проблема чрезмерной нагрузки в целом на суды, и в частности на те из них, в чьем ведении находится данный вид споров, а также проблема непригодности судопроизводства для некоторых видов споров. В связи с этим необходимо найти альтернативные способы более эффективного урегулирования подобных споров.

В теории предлагается еще один вариант организации контроля. По мнению некоторых ученых, в процессе реализации механизма разделения властей между государственными органами могут возникать конфликты, ведущие к глубоким политическим и институциональным кризисам. В силу этого данный контроль проводится весьма сдержанно и осторожно и нередко оказывается малоэффективным. Поэтому аргентинским ученым Г.О. Доннелом [9; 45] была предложена модель контроля специализированных органов, которые по своему статусу могут быть автономными от этих трех властей. Эти органы пользуются административной, экономической и функциональной самостоятельностью (автономией), т.е. они не зависят от какого-либо вышестоящего органа. Статус органов "вне власти" занимают также Генеральная контрольная палата в Чили и Доминиканской Республике, Высший административный суд, Счетный трибунал и Избирательный суд в Уругвае. Так или иначе, осуществление контроля органами "вне власти" позволит решить проблему пределов контроля в сфере публичных правоотношений, а именно, позволит осуществлять совокупный, тотальный контроль за действиями административного органа как с точки зрения соблюдения формальных процедур, так и с точки зрения законности.

В завершении хотелось бы отметить следующее. Институты правосудия и судопроизводство должны модернизироваться с учетом вызовов общества XXI века, в глобальном контексте. Сегодня, воспринимая концепцию судебного права, рассмотрение споров, вытекающих из публичных правоотношений, неспециализированными судами, отражает новейшую тенденцию на придание административно-спорной юрисдикции характера одной из ветвей общей юрисдикции.

Общим для всех систем является то, что судебный контроль за законностью ненормативных актов административных органов осуществляется как при исполнении императивного предписания, так и при реализации дискреционных полномочий. В этом отношении весь международный опыт развития административной юстиции является подтверждением того, что законность призвана выступать в качестве принципа деятельности государственного аппарата и поведения граждан. Вместе с тем, законность не может выступать и оцениваться только в качестве внешнего механизма, ограничивающего деятельность исполнительных органов в их взаимоотношениях с гражданами и организациями законодательными нормами. Ж. Ведель совершенно справедливо подчеркивал: "она представляет собой также «институционное самоограничение»; она включает в себя не только ограничения или запрещения, но и постоянный и позитивный импульс общественной полезности."

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административная юстиция. Теоретические проблемы / Чечот Д.М. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. — 134 с.
2. Административное право Франции. Перевод с французского/ Ведель Ж.; Под ред.: Крутоголов М.А.; Пер.: Энтин Л.М. — М.: Прогресс, 1973. — 404 с.
3. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы // Административная юстиция: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия. Ч. 2 / Сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2004. С. 274.
4. Мельничук Г. В. Стандарты оценки дискреционных актов в административном праве Германии/ Г. В. Мельничук. // Законодательство, №10, 2011. С. 84-89.
5. Панова И. В. Административная юстиция в США /И. В. Панова.//Административное право и процесс. — 2014. — №10. — С. 69-77.
6. Панова И. В. Правовое регулирование административной юстиции: российской и зарубежной/И. В. Панова.// Вестник ВАС РФ. 2012. №12. — 1 п.л.

7. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. доктора юрид. наук, профессора Ю.Н. Старилова. — Серия: Юбилей, конференции, форумы. — Вып. 7. — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. — С. 27–174.
8. Судебный контроль в области государственного управления. Учебное пособие/ Боннер А.Т., Квиткин В.Т. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1973. — 112 с.
9. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: Монография/А.Б.Зеленцов, В. И. Лафитский, И.Г.Тимошенко и др. — М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. — 446 с.

## ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КАТЕГОРИЙ ГАРАНТИЙ И КОМПЕНСАЦИЙ В ТРУДОВОМ ПРАВЕ

**Д.М. Быкова,**  
**студентка 3 курса ИГиП ТюмГУ,**  
**направление «Юриспруденция»**  
**Научный руководитель:**  
**Л.В. Зайцева,**  
**заведующий кафедрой трудового**  
**права и предпринимательства ИГиП ТюмГУ,**  
**кандидат юридических наук, доцент**

Компенсационные выплаты нередко производятся в сочетании с гарантийными выплатами. В связи с этим, раздел VII и глава 24 Трудового кодекса РФ названы "Гарантии и компенсации".

Однако в научном сообществе по данному поводу давно возник и до сих пор не получил своего ответа закономерный вопрос: почему Трудовой кодекс РФ предусмотрел гарантии и компенсации в одном разделе, тогда как сравнительное изучение указанных правовых категорий показывает их различность, неоднородность?

Анализ определений, закрепленных в статье 164 Трудового кодекса РФ, позволяет констатировать тот факт, что признаки (черты), их характеризующие, являются различными. Это, в свою очередь, исключает вывод о тождественности самих понятий и поэтому **недопустимо смешение этих категорий.**

Однако сегодня гарантиями и компенсациями называют то, что таковым не является.

Например, при анализе Раздела VII Трудового кодекса обнаруживается явная **непоследовательность законодателя в использовании понятий гарантий и компенсаций.**

Так, закрепляя в ст. 164 понятия гарантий и компенсаций законодатель фактически **допускает их смешение** в последующих статьях. Например, **глава 24** имея название «**Гарантии** при направлении работников в служебные командировки, другие служебные поездки и переезде на работу в другую местность» содержит в себе статьи 167, 168 и 168.1 которые **закрепляют компенсационные выплаты** в виде возмещения расходов на поездку, расходов по найму жилого помещения, суточных, а также иных расходов, произведенных работником с разрешения и ведома работодателя. Статья 169, расположенная в этой же главе, под гарантиями подразумевает возмещение расходов при переезде работников в другую местность.

Еще одним примером нарушения правил юридической техники может послужить **ст. 181 «Гарантии руководителю организации, его заместителю и главному бухгалтеру** при расторжения трудового договора в связи со сменой собственника имущества организации», которая указывает на то, что новый собственник обязан выплатить указанным работникам **компенсацию** в размере не ниже трехкратного среднего месячного заработка работника.

В связи с этим так важно раскрыть сущность понятий гарантий и компенсаций.

Начнем с гарантий.

Понятие «гарантии» является объектом многочисленных научных исследований, так как **в Трудовом кодексе РФ не раскрываются понятия "средств", "способов" и "условий", входящих в состав определения гарантий.**

Анализируя научную литературу можно предположить, что ученые — юристы использует слово «*средство*» в значении *прием, способ действия для достижения чего-нибудь, а также реальное восстановление нарушенного права.*

В.Н. Скобелкин приходит к выводу, что всякий способ можно рассматривать как средство, но не всякое средство является способом [5].

В связи с этим, кажется, что применительно к определению гарантий нет необходимости использовать термин «способ», так как он охватывается словом «средство». Однако, ст. 164 ТК РФ использует оба термина, что позволяет предположить их различие.

С позиции этимологии слово «способ» означает действие или систему действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь [5]. И такой позиции придерживаются в науке трудового права.

Таким образом, термин «*способ*» как обстоятельство, характеризующее легальное определение гарантий в сфере труда, следует рассматривать в качестве *действий, применение которых обеспечивает реализацию правовой нормы в соответствующих отношениях (ст. 167 ТК РФ).*

Сравнительный анализ понятий «средства», «способы», как обстоятельств, характеризующих легальное определение гарантий, показывает, что их отличие заключается в характере действий, обеспечивающих реализацию правовых норм о гарантиях в сфере труда (средства — действия имущественного характера, способы — действия неимущественного характера).

В юридической литературе также вкладывается различный смысл в понятие «условие».