ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

Факультет подготовки специалистов для судебной системы

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине: Административное право

«Контроль судов за деятельностью органов исполнительной власти»

Выполнила:

Студентка 2 курса

Очной формы обучения

Титаренко Татьяна Александровна

Научный руководитель:

Волков

Дата представления работы

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2020г.

Работа защищена

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2020г.

Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Подпись\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Симферополь 2020

Оглавление

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc38642830)

[1. Обеспечение Законности В Деятельности Органов Исполнительной Власти 5](#_Toc38642831)

[1.1. Понятие и цели Государственного контроля в сфере исполнительной власти 8](#_Toc38642832)

[1.2.Сущность и виды государственного контроля 9](#_Toc38642833)

[II. Контроль Судов За Деятельностью Органов Исполнительной Власти 12](#_Toc38642834)

[2.1.Понятие, признаки, отличия судебного контроля от других видов государственного контроля. Судебный контроль и судебный надзор. 12](#_Toc38642835)

[Фиалковская 12](#_Toc38642836)

[2.2 Развитие судебного контроля в России за законностью решений, действий (бездействия) органов власти 18](#_Toc38642837)

[2.3.Цели, задачи, функции судебного контроля. 25](#_Toc38642838)

[2.4.Виды судебного контроля. 29](#_Toc38642839)

[III. соотношение и взаимодействие исполнительной и судебной властей. 35](#_Toc38642840)

[Заключение 40](#_Toc38642841)

План

Введение

I. Обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти.

1.1. Понятие и цели Государственного контроля в сфере исполнительной власти.

1.2. Сущность и виды государственного контроля.

II. Контроль судов за деятельностью органов исполнительной власти

2.1.Понятие, признаки, отличия судебного контроля от других видов государственного контроля. Судебный контроль и судебный надзор.

2.2 Развитие судебного контроля в России за законностью решений, действий (бездействия) органов власти

2.3.Цели, задачи, функции судебного контроля.

2.4.Виды судебного контроля.

III. Соотношение и взаимодействие исполнительной и судебной властей.

Заключение.

Список использованной литературы

# ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Понятие власти прочно вошло в общественное сознание. Она расценивается как основная сила, обеспечивающая регуляцию различных процессов и взаимоотношений в группах разной численности. Благодаря наличию властных структур общество сохраняет целостность и единство. В нашем государстве традиционно принято говорить о трех ветвях власти: законодательной, исполнительной и судебной. Они существуют параллельно, но в тесной взаимосвязи.

Общим для всех сфер государственного строительства, всех организаций и граждан, всех отраслей права является режим законности.

Создание подлинно правового государства предполагает распространение действия закона на все сферы общественной жизни, прежде всего на функции органов государственной власти, обязательность закона для самого государства и его органов, должностных лиц, в том числе высших должностных лиц, развитие государственного аппарата по пути демократизации, законности и справедливости. Сущность этого принципа состоит в том, что государство, издавшее закон, не вправе его нарушать. Правовое государство невозможно без четких и конкретных юридических мер ответственности любых должностных лиц за нарушение своих обязанностей перед законом.

Учитывая огромный объем и разнообразие властной деятельности, наличие большой свободы усмотрения и отсутствие юридического образования у многих [государственных служащих](http://be5.biz/terms/g18.html), для обеспечения режима правозаконности в деятельности государственной администрации нужны гарантии обеспечения законности.

В целях обеспечения реального осуществления законности в деятельности всех органов государства, служащих государствен­ных органов и общественных организаций, граждан государство юридически закрепляет ее гарантии и возлагает на определенные государственные органы обязанности дозволенными правами и методами повседневно следить за тем, чтобы никто законность не нарушал.

В нашем государстве традиционно принято говорить о трех ветвях власти: законодательной, исполнительной, судебной. Они существуют параллельно, но в тесной взаимосвязи. Обеспечение надлежащей защиты прав, свобод и интересов граждан и организаций в спорах с органами исполнительной власти можно ожидать только в том случае, если деятельность органов исполнительной власти будет обеспечиваться эффективным контролем со стороны судебной власти.

Судебный контроль в сфере исполнительной власти является сложным многоплановым институтом права, который можно рассматривать и как важнейшую гарантию законности и дисциплины деятельности органов исполнительной власти, и как содержание административного судопроизводства, и как способ восстановления нарушенных прав и свобод граждан и юридических лиц, и как механизм взаимодействия судебной и исполнительной ветвей власти.

Данные обстоятельства свидетельствует о необходимости изучения проблем осуществления судебного контроля в сфере исполнительной власти.

Целью работы является комплексный правовой анализ судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

Задачи исследования. Для достижения поставленных целей в работе

поставлены следующие задачи:

- проанализировать вопрос места и роли исполнительного производства

в гражданском (цивилистическом) процессе;

- рассмотреть правовую категорию «судебный контроль» в качестве

одной из функций судебной власти;

-

рассмотреть правовую природу судебного контроля за исполнительным производством, определить его виды, формы, предмет;

- исследовать процессуальную форму рассмотрения в судах дел об

оспаривании действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей;

- рассмотреть особенности судопроизводства по делам о защите прав

участников исполнительного производства.

Объект исследования – система отношений связанных с судебным контролем и исполнительной властью. Предметом исследования является нормативно-правовое регулирование основ судебного контроля и исполнительной власти. Теоретико-методологическую и информационную основу исследования составили работы отечественных ученых по вопросам сущности судебного контроля и исполнительной власти.

Автор использовал такие научные методы как анализ, синтез, обобщение.

Структурно работа включает введение, две главы, заключение и список использованной литературы.

# 1. Обеспечение Законности В Деятельности Органов Исполнительной Власти

Обеспечивать законность — это значит пресекать малей­шие нарушения закона, предупреждать их, принимать меры к ликвидации причин, их порождающих, восстанавливать нарушенные права и законные интересы граждан и организа­ций, наказывать виновных, создавать атмосферу неотвратимости ответственности, воспитывать работников аппарата управления в духе строжайшего соблюдения целей и буквы закона.

Рассматриваемый режим является общим для всех сфер государственного строительства, всех организаций и граждан, всех отраслей права. Конечно, в деятельности органов исполнительной власти он имеет ряд особенностей.

1. На органах исполнительной власти лежит задача обеспечить соблюдение юридических норм огромным числом субъектов права, юридически правомерное функционирование огромного числа государственных органов, иных государственных организаций и их работников. И в то же время работа органов исполнительной власти многообразна и с точки зрения правовых форм (правотворчество, правоприменение, юрисдикция), и с точки зрения многообразия отраслей и функций.

2. Главное требование законности к органам исполнительной власти состоит в том, что законы и подзаконные нормативные акты должны неукоснительно соблюдаться теми, кому доверено их применение, их защита. Борьба с произволом органов исполнительной власти не менее важна, чем борьба с преступностью.

3. Подавляющее число подзаконных нормативных актов издается исполнительно-распорядительными органами. Одно из проявлений длительного господства в нашей стране административно-командной системы — преобладание подзаконных норм, регулирование многих важных общественных отношений правительственными, ведомственными и локальными актами.

В настоящее время и в ближайшем обозримом будущем число действующих подзаконных актов будет значительным. А значит, сохранится и такая особенность режима законности, как подчинение органов исполнительной власти нормам, которые они сами выработали, а также содержащимся в других подзаконных актах. Как правило, орган, принявший юридическую норму, вправе ее отменить, изменить, но он не вправе нарушить ее путем принятия правоприменительного акта. И тем более такая подзаконная норма обязательна для нижестоящих органов и организаций. С ней должен в ряде случаев считаться и вышестоящий орган (если она, например, принята исполнительным органом субъекта Федерации в рамках его исключительных полномочий).

Все более возрастает роль международных, государственно-правовых и административных (между административно-территориальными единицами, между разными управленческими звеньями и др.) договоров. Обеспечение их неукоснительного исполнения — важная задача административных структур.

Таким образом, важная особенность законности — необходимость соблюдения наряду с законами международных и ряда иных договоров, подзаконных норм, в том числе и тех, которые изданы самой государственной администрацией. Для исполнительно-распорядительных органов и их служащих обязательны и индивидуальные акты вышестоящих звеньев исполнительной власти, а также судов и судей.

4. Нельзя и невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий, жестко пеленать ее юридическими предписаниями. В рамках закона она должна иметь возможность выбора оптимальных вариантов. Целесообразно используя свои полномочия, действуя в правовых рамках, государственная администрация должна добиваться положительных результатов, созидать. Ее деятельность должна быть эффективной. Государственная администрация активно занимается правонаделением: распределяет ресурсы, принимает на работу и т. д. Здесь законность и целесообразность должны органично сочетаться.

5. Органы исполнительной власти обязаны оперативно реагировать на события реальной жизни. Осуществляя руководство в условиях чрезвычайных обстоятельств, пресекая бандитизм и во многих подобных экстремальных ситуациях, субъекты административной власти действуют в условиях дефицита информации. Поэтому существует реальная и неустранимая возможность ошибок, нарушений законности. Конечно, деятельность нужно оценивать с позиций законности, но и результат, его цена обязательно принимаются во внимание.

6. В ряде случаев органы исполнительной власти вынуждены действовать при отсутствии надлежащей законодательной базы.

Например, нередки случаи, когда принимаются законы, для осуществления которых у администрации нет финансов.

7. Учитывая огромный объем и разнообразие властной деятельности, наличие большой свободы усмотрения и отсутствие юридического образования у многих государственных служащих, для обеспечения режима правозаконности в деятельности государственной администрации нужна большая система гарантий.

Последовательная и строгая реализация законности предполагает наличие соответствующей системы ее гарантий. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности.

Среди общих условий можно различать политические, экономические, организационные, идеологические, юридические. Политическими предпосылками законности являются режим демократии, гласность. А они, как показал опыт многих стран, будут реальными только в условиях существования независимого от государства гражданского общества, политического плюрализма, свободы печати, разделения властей.

Только реальное разделение властей, а также существование независимых от правящей партии, государства средств массовой информации, движений и политических партий, децентрализация государственных структур могут стать подлинными гарантами режима правозаконности.

К его экономическим предпосылкам можно отнести как достигнутый страной уровень благосостояния, наличие у государства необходимых ресурсов, так и фактическую гарантированность прав граждан, организаций, их экономическую свободу, многоукладность экономики, существование рынков товаров, капиталов, труда. Хотелось бы отметить взаимосвязь экономических свобод, многоукладности рынка, конкуренции с политическими свободами, плюрализмом, демократией вообще и в обеспечении законности в частности.

Огромное значение для существования правопорядка имеют правовая культура должностных лиц и граждан, правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека. Велико значение хорошо осуществляемого убеждения, в частности, умело организованного поощрения (идеологические предпосылки).

На состояние законности немалое влияние оказывают такие организационные факторы, как организационная структура аппарата, квалификация служащих, эффективность деятельности системы правовой подготовки кадров, четкое и рациональное разделение полномочий и др. Уменьшение уровня секретности, создание ведомственных центров информации и связей с общественностью, совершенствование разрешительной системы, ликвидация аппаратных излишеств и иные организационные мероприятия создают условия для укрепления правопорядка в стране.

К числу общих условий законности относится и состояние системы законодательства (юридические предпосылки). Речь идет о качестве законов, полноте правового регулирования, процессуальном обеспечении материально-правовых предписаний, закреплении системы эффективных гарантий.

Законность — атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для всех элементов государственного механизма (государственных органов, государствен- ных организаций, государственных служащих), гражданского общества (общественных, религиозных организаций, независимых газет, неформальных объединений и др.) и для всех *граждан1.*

*1. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стартов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004. С. 704. Специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения законности — контроль и принуждение.*

# 1.1. Понятие и цели Государственного контроля в сфере исполнительной власти

Среди способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении важное место принадлежит контро­лю. Высокая требовательность, систематический и действенный контроль и проверка исполнения являются эффективным средст­вом укрепления дисциплины и законности, воспитания у работ­ников органов исполнительной власти чувства ответственности.

Контроль осуществляется всеми государственными органами повседневно в ходе исполнения поставленных перед ними и подчиненными им объектами (лицами) задач. Он называется государственным, т.к. осуществляется от имени государства с использованием государственно-властных полномочий. Контроль является составной частью государственного управления, одной из функций, методом реализации управленческой компе­тенции.

В системах социального управления контроль — важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. Он используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процесса.

Проблемы государственного управления, и в первую очередь касающиеся организации и деятельности органов исполнительной власти, непосредственно связаны с обеспечением государственного контроля за соблюдением законности в этой деятельности.

Современные ученые-административисты под контролем понимают часть непосредственной управленческой деятельности по выявлению соответствия управленческих решений того или иного органа управления заданным *параметрам3*

*3См.: Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова.*

*Воронеж, 2007. С. 788.*

Так, по мнению проф. Ю.М. Козлова: «контроль по своей сути

представляет наблюдение за правомерностью деятельности, проверку

фактического соответствия тех или иных действий требованиям закона, т.е.

его исполнения».

Проф. Н.М. Конин считает, что: «контроль (наряду с государственным

надзором и государственной контрольно-надзорной деятельностью)

выступает организационно-правовым способом обеспечения законности и

государственной дисциплины и специфической формой деятельности

соответствующих государственных органов по систематическому

наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих

административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их

решений и действий требованиям законности и государственной

дисциплины».*6*

*Кравцова Е.А. К вопросу о содержании понятия «правовой статус государственных органов» // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 9 - 13.*

Основные цели контроля — соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Достижение целей контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

# 1.2.Сущность и виды государственного контроля

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то органы и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства выясняют – не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности. И если таковые имеются, то своевременно их устраняют, привлекают виновных к ответственности и т.п. Таким образом, контроль в сфере исполнительной власти - это форма обеспечения законности, которые позволяют контролирующему органу (должностному лицу) активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению указаний о способах и сроках устранения нарушения законности.

Содержание контроля состоит из:

- наблюдения за функционированием подконтрольных объектов, получения объективной информации о выполнении ими правил и поручений, их состоянии. Формы сбора информации-- изучение данных учета, отчетов, проверки документов, инвентаризации, ревизии, получение объяснений и др.,

- анализа собранной информации, выявления тенденций, причин, разработки прогнозов;

- принятия мер по предотвращению нарушений законности и дисциплины, вредных последствий, ущерба, несчастных случаев, не целесообразных действий и расходов, и в том числе пресечения противоправной деятельности с целью недопущения вредных последствий, новых нарушений;

- учета конкретных нарушений, определения их причин и условий.

«Контрольная деятельность – один из наиболее характерных признаков, явствующих государственную власть. В то же время именно осуществление государственной власти детерминирует необходимость государственного контроля в различных проявлениях и на различных этапах реализации власти. Все это указывает на невозможность однородности и простоты контроля. Контроль многогранен и многолик. В связи с этим возникает теоретическая необходимость классификации данного явления по видам. Виды контроля обусловлены различными критериями систематизации такими, как: субъекты осуществления, подконтрольные объекты, средства контроля, сферы общественной жизни и др.»*1*

*1 Алексеев Д.Б. Система государственной контрольной деятельности // Административное*

*и муниципальное право. 2015. № 11. С. 1131 - 1137.*

Государственный контроль и надзор за законностью деятельности административных органов в административно-публичной сфере осуществляют в соответствующих организационно-правовых формах следующие государственные органы:

1) органы законодательной власти (Федеральное Собрание РФ, законодательные собрания субъектов РФ);

2) образуемые органами законодательной власти специальные контрольные органы (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ);

3) Президент РФ;

4) главы исполнительной власти субъектов РФ (президенты, губернаторы, главы администраций и т.п.);

5) высшие исполнительные органы государственной власти (Правительство РФ, правительства субъектов РФ);

6) специализированные органы административного контроля (надзора), в частности, федеральные службы, государственные инспекции и другие подобные органы исполнительной власти;

7) органы прокуратуры РФ;

8) Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд РФ и нижестоящие арбитражные суды.

Органы исполнительной власти, являясь контрольными органами, сами нуждаются в контроле. Поэтому огромное значение приобретает деятельность судебных органов как средство обеспечения ответственности исполнительной власти.

В этой связи перед юридической наукой стоит задача по изучению как института государственного контроля в целом, так и судебного контроля в частности.

# II. Контроль Судов За Деятельностью Органов Исполнительной Власти

# 2.1.Понятие, признаки, отличия судебного контроля от других видов государственного контроля. Судебный контроль и судебный надзор.

# Фиалковская

Как правило, в научной и учебной литературе по административному праву судебный контроль перечисляется среди прочих средств обеспечения законности в сфере государственного управления, без раскрытия его содержания и значения, в лучшем случае указываются полномочия судов по рассмотрению публично-правовых споров или порядок пересмотра судами постановлений о привлечении к административной ответственности.

Между тем судебный контроль является важнейшим способом обеспечения законности и государственной дисциплины наряду с другими видами контроля, а также надзором и контрольно-надзорной деятельностью По-прежнему остается актуальным вопрос о самом понятии «судебный контроль». В Большом юридическом словаре словосочетания «судебный контроль» не содержится, что свидетельствует о том, что оно еще не стало общеупотребимым среди юридической общественности.

В учебнике административного права дано понятие, в соответствии с которым: «Судебный контроль — это особая процессуальная деятельность суда, в ходе которой проверяется соответствие деятельности (акта) органа или должностного лица:

 нормам, регулирующим его деятельность (подразумевая, что они соответствуют нормативным актам более высокой юридической силы, включая Конституцию РФ);

 Конституции РФ, законам и подзаконным актам (исходя из норм, регулирующих правоотношение, на которое влияет действие (бездействие)

или акт органа или должностного лица в данной ситуации)»*36*

*36 Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. Саратов,*

*2013. - С.174*

Фиалковская проведя анализ действующего законодательства, многочисленных статей ученых и практических работников позволяет выделить следующие основные признаки, которыми отличается судебный контроль в сфере исполнительной власти:

1) осуществляется судебным органом, организационно и функционально независящим от поднадзорного объекта;

2) через судебный контроль реализуется

функция суда как самостоятельной, взаимосдерживающей ветви власти, являющейся гарантом законности и устранения злоупотреблений властью со стороны исполнительных органов;

3) осуществляется в рамках судебного процесса и строго регламентирован процессуальными нормами права;

4) наличие особого круга субъектов данных правоотношений, обязательными участниками которых являются суд и субъект исполнительной власти;

5) наличие публично-правового спора в качестве основания судебно-контрольной деятельности;

6) перед судебным контролем стоит двусторонняя цель: с одной стороны, это обеспечение охраны прав и законных интересов физических

и юридических лиц, т.е. частного интереса, с другой стороны, – недопущение произвола со стороны исполнительной ветви власти, т.е. защита публичного интереса;

7) деятельность суда по контролю за органами исполнительной власти ограничена следующими критериями:

– основанием его осуществления может послужить только соответствующее заявление заинтересованного лица, т.е. судебный контроль опосредован или пассивен;

– объектом надзорной деятельности является лишь соблюдение субъектами требований законности, но не целесообразности;

– наделение суда достаточно узким набором средств и методов контрольной деятельности, которые также ограничены правовыми рамками;

– отсутствие возможности самостоятельного принудительного исполнения принятых решений.

Приведенные признаки дают основание для формирования понятия судебного контроля в сфере исполнительной власти.

Судебный контроль в сфере исполнительной власти, будучи элементом системы сдержек и противовесов, выражается в процессуальной деятельности независимых судов по проверке законности правовых актов субъектов

исполнительной власти в результате рассмотрения и разрешения публично-правовых споров в целях защиты прав и свобод физических и юридических лиц и поддержания объективного правопорядка в государстве.

Отсутствие в науке административного права единого подхода к определению судебного контроля привело к тому, что зачастую происходит путаница и подмена данного понятия такими категориями как «административная юстиция», «административное судопроизводство», «административная юрисдикция», «судебный надзор». Все четыре правовых феномена, несомненно, являются очень близкими, но, тем не менее, не совпадающими в полной мере. Выработка единого понятийного аппарата способствовала бы совершенствованию действующего законодательства и практике его применения.

Еще Р. Декарт писал: «Определите значение слов, и вы избавите человечество от половины его заблуждений».

Понятие «административная юстиция» не имеет легального определения ни в одной стране мира. Многозначность данного понятия обусловила существование множества различных его определений. Анализ многочисленных точек зрения на содержание данного правового института дает основание констатировать, что в настоящее время сложилось три основных подхода к его определению. Предельно широкий предполагает рассмотрение административной юстиции как совокупности институтов, имеющих различную природу и обеспечивающих деятельность публичной администрации в установленных для нее рамках, либо как комплекс гарантий и соответствующих им средств, используемых для охраны позитивного права от

нарушений публичной администрации [1–3].

В более узком значении под административной юстицией понимается определенный порядок разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере управления между частными лицами и публичной администрацией [4–7]. Также административную юстицию обычно связывают с деятельностью специальных административных судов, наделенных полномочиями по разрешению правовых конфликтов с участием публичной администрации [3].

Так, если рассматривать широкое понимание, то административная юстиция шире судебного контроля, поскольку может осуществляться не только судами, но и другими внесудебными органами (например, квазисудебными органами и пр.), а также не имеет жесткой процессуальной формы. Если же для сравнения мы используем узкое понимание административной юстиции, то окажется, что судебный контроль – более широкое понятие, так как судебный контроль возможен не только по жалобам граждан и юридических лиц на действия публичной власти, но и по инициативе других лиц (например, прокурора, государственного органа, должностного лица), а также может осуществляться не только административными судами, но и другими судами, входящими в судебную систему.

В целом, административное судопроизводство можно охарактеризовать как правосудие по административным делам, регламентируемое административно-процессуальными нормами (т.е. по сути административное судопроизводство является формальной стороной административной юстиции в узком ее понимании). При этом необходимо сказать, что понятие «административное дело» вызывает споры. Хотя ст. 126 Конституции и предусматривает, что суды общей юрисдикции осуществляют правосудие по административным делам, однако некоторые авторы относят к ним публично-правовые споры [7, 8], а другие отождествляют их с делами об административных правонарушениях [9–12].

По мнению Н.Г. Салищевой и Н.Ю. Хаманевой, «административное судопроизводство должно касаться не только дел об административных правонарушениях, но и дел, относящихся к осуществлению контрольных функций суда в отношении органов исполнительной власти»[13].

Последняя позиция, на наш взгляд, является более предпочтительной, поскольку исключение из административного судопроизводства дел об административных правонарушениях порождало бы закономерный вопрос: в рамках какого же судопроизводства они должны рассматриваться? Ответ на этот вопрос можно найти в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации [14–16], а также в новом Арбитражном процессуальном кодексе

РФ от 24.07. 2002 (далее АПК РФ). Таким образом, можно выделить два подвида в рамках административного судопроизводства: по делам

об административных правонарушениях и в связи с проверкой законности актов субъектов публичной власти. Профессор Д.Н. Бахрах, отмечая в частности данный факт, предложил именовать их как административно-деликтное и административно-тяжебное судопроизводства [17].

Ю.Н. Старилов также отмечает двойственную природу термина «административное судопроизводство», которое имеет «по меньшей

мере два значения: «позитивное», направленное на обеспечение законности в деятельности органов и должностных лиц публичного управления, и «негативное», направленное на применение административной ответственности к правонарушителям» [8].

Таким образом, административное судопроизводство является основной формой, в которой реализуется судебный контроль за органами исполнительной власти, а судебный контроль, в свою очередь, является содержанием административного судопроизводства. Однако это не тождественные понятия, так как судебно-контрольная деятельность может осуществляться и в других видах судопроизводства, например, уголовного, конституционного, гражданского.

В свою очередь, в рамках административного судопроизводства осуществляется не только судебно-контрольная деятельность, но и административно-наказательная, связанная с применением мер административной ответственности.

По нашему мнению, при определении понятия судебного контроля необходимо отграничивать его не только от административной юстиции и административного судопроизводства, но и от административной юрисдикции.

А.П. Шергин определял ее как вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающей рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним [18].

По иному воспринимает административную юрисдикцию Н.Ю. Хаманева, понимая под ней «процесс рассмотрения и разрешении административных споров, в том числе рассмотрение жалоб граждан и организаций органами публичной власти, а также процесс применения органами исполнительной власти и судами мер административного принуждения к физическим и юридическим лицам [19].

Сходной точки зрения придерживается и Г.В. Атаманчук, указывая, что под административной юрисдикцией следует понимать «установленную административным законодательством деятельность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также правовое рассмотрение и разрешение управленческих споров уполномоченными органами и должностными лицами,

а в необходимых случаях восстановление нарушенных прав и применение в административно-процессуальном порядке юридических санкций к виновным» [20].

Несколько иные акценты при определении административной юрисдикции делает Д.Н. Бахрах, который понимает ее как «юрисдикционную деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм» [17].

В целом, несмотря на различные подходы к определению административной юрисдикции, большинство авторов склоняются к подразделению ее на два вида: разрешение в административном порядке жалоб граждан на действия государственных и общественных органов, их должностных лиц (в широком смысле) и рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним (в узком

смысле) [21].

При этом необходимо отметить тенденцию в действующем российском законодательстве по сужению административной

юрисдикции в пользу административного судопроизводства. Так, например, по новому КоАП РФ, такие административные наказания, как лишение специальных прав, возмездное изъятие и конфискация орудия совершения

или предмета административного правонарушения, административный арест, административное выдворение, дисквалификация, административное приостановление деятельности могут назначаться только судами при осуществлении правосудия по административным делам.

Из двух указанных видов административной юрисдикции лишь первый следует отграничивать от судебного контроля, поскольку второй – административно-наказательная юрисдикция – отличается от судебного контроля не только по субъектам, но и по содержанию. В случае же рассмотрения органами управления жалоб граждан на действия государственных и общественных органов или должностных лиц наблюдается сходство с институтом судебного контроля. Однако субъектом административной юрисдикции является орган государственного управления – орган общей компетенции или специализированный орган, входящий в административную иерархию. Также, в отличие от судебного контроля, органы управления, осуществляя контрольную деятельность, могут оценивать не только законность издания и исполнения правового акта управления, но и его целесообразность и эффективность.

Часто в научной литературе при определении одного и того же правового явления встречаются формулировки «судебный контроль» и «судебный надзор». На наш взгляд, данные понятия необходимо разграничивать по объему контрольных полномочий, приписываемых судам. Так, в теории административного права существуют две противоположные точки зрения. Согласно первой, понятия «контроль» и «надзор» являются тождественными. Согласно второй, под контролем понимается проверка выполнения установленных государством норм и правил, в процессе которой устанавливаются законность и целесообразность деятельности, а

под надзором – контрольная деятельность, ограничивающаяся только проверкой законности в отношении организационно неподчиненных

субъектов, без вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность [22].

Анализ действующего российского законодательства позволяет сделать вывод, что судебная проверка ограничивается только законностью действий (бездействий) и решений органов исполнительной власти, без вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность, а оценить целесообразность принятия того или иного акта управления и совершения действия суд не имеет правовой возможности. Таким образом, применительно к российской правовой действительности более правильным представляется говорить «судебный надзор», а не «судебный контроль». Однако, следуя за мэтрами административного права, такими как Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов [23], будем называть данный правовой институт «судебным контролем», учитывая при этом, что целесообразность деятельности органов исполнительной власти исключена из сферы судебной проверки.

Использование понятие «судебный контроль» для определения описываемого явления предпочтительно и потому, что, к сожалению, под судебным надзором нередко понимается стадия процесса, связанная с «проверкой законности и обоснованности решений, определений, постановлений, приговоров, вынесенных первой, кассационной инстанциями нижестоящих судов».

Хотя необходимо отметить, что при осуществлении данной проверки суды как раз могут оценивать целесообразность принятого нижестоящим судом решения (например, изменить меру пресечения или уменьшить (увеличить) размер взысканного морального вреда и т.п.), что характерно для контрольной, а не надзорной деятельности.

Кандидат юридических наук Абдуллина С.Р. в своей диссертации на тему Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти понятие судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти предлагает определить следующим образом: это функция суда, осуществляемая в особой, строго процессуальной форме по заявлению или жалобе физического или юридического лица, распространяющаяся только на правовую деятельность государственных органов и организаций, связанную с применением правовых норм в сфере государственного управления, и результатом которой может быть изменение или отмена административного акта или подтверждение его законности.

Судебный контроль в сфере деятельности органов исполнительной власти отличается от других видов государственного контроля и других способов обеспечения законности и дисциплины следующими признаками: 1) это функция суда; 2) судебный контроль распространяется только на правовую деятельность государственных органов и организаций, связанную с применением правовых норм в сфере государственного управления; 3) может быть только внешним надведомственным; 4) проверка осуществляется только с позиции законности; 5) проводится в особой, строго процессуальной форме; 6) инициатива в осуществлении судебного контроля не принадлежит судебным органам, а зависит от граждан или государственных органов, требующих подтверждения судом законности или незаконности принятого акта управления; 7) по результатам судебного контроля может быть изменение или отмена административного акта или подтверждение законности его.

Судебный контроль — это особый порядок осуществления правосудия, а также соответствующий межотраслевой правовой институт.

Понимание необходимости обособления отдельного института пришло в последние годы вместе с расширением ревизионной практики судов в отношении органов и должностных лиц в вопросах, потенциально затрагивающих охраняемые права и интересы.

Процессуальные отрасли регулируют присущие им формы судебного контроля как установленные нормами способы рассмотрения вопросов,

отнесенных законодателем к сфере судебного контроля. Отсылочные нормы

имеются также в материальном праве (например, ст. 20 УИК РФ).

Многочисленность форм, обусловленная разнообразием поставленных задач, дает основание считать судебный контроль межотраслевым институтом.

# 2.2 Развитие судебного контроля в России за законностью решений, действий (бездействия) органов власти

В России развитие института судебного контроля за законностью в публично-правовой сфере происходило постепенно посредством расширения компетенции судов общей юрисдикции по рассмотрению индивидуальных жалоб граждан. Исторически данный институт, основанный на теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, воплотился в создании системы органов административной юстиции.

Общественное устройство Руси древнейшего периода не предполагало наличие государственной власти со свойственными ей аппаратом управления и различными учреждениями. Вследствие этого отсутствовал сам предмет обжалования - решения и действия органов власти.

Становление российской государственности происходило через преодоление феодальной раздробленности. В этот период времени люди имели возможность обратиться к народному собранию (вече) с жалобой на чиновников в целях защиты своих прав, деятельность которого регулировалась обычаями, а не законами, что обусловливало отсутствие специальной процедуры подачи жалобы и принятия по ней решения.

Образование Русского централизованного государства привело к коренным изменениям в системе органов управления и их полномочиях, а также в праве. В основном жалобы на злоупотребления должностных лиц направлялись царю <1>. В 1549 г. был сформирован челобитный приказ по их рассмотрению. Постепенно именно приказы становятся органами, за которыми закрепляются судебные функции по приему обращений от населения (московский и др.).

<1> Краснов Ю.К. История государства и права России. М., 1997. С. 89.

Судебная реформа второй половины XIX столетия развила существующие виды обжалования и внесла в законодательство новые (например, иск в суд о восстановлении нарушенных прав согласно Уставу гражданского судопроизводства 1864 г. <2>).

<2> Устав гражданского судопроизводства 1864 г. // СПС "КонсультантПлюс".

Вместе с тем до 1917 г. в России не существовало развитой системы административной юстиции, равно как и специализированных судов. Юридически утвержденная система административных судов существовала лишь небольшой промежуток времени (Положение Временного правительства от 30 мая 1917 г. "О судах по административным делам" <3>, которое не вступило в законную силу. В литературе отмечается, что в перспективе такие суды были способны стать одним из элементов системы сдержек и противовесов при реализации принципа разделения властей) <4>.

<3> Положение "О судах по административным делам" // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. N 127. Ст. 692.

<4> Женетль С.З. Административная юстиция в послеоктябрьский период (тенденции исторического развития) // История государства и права. 2008. N 4.

Революционные события начала XX в. привели к ликвидации всех институтов досоветской административной юстиции. В условиях начавшейся Гражданской войны и с учетом нестабильной политической ситуации государство в качестве приоритетной задачи ставило укрепление своих позиций и подавление бывших господствующих классов. Любое ограничение революционной власти могло быть использовано против нее представителями буржуазии. Вследствие этого решение вопросов административной юстиции было отложено. Более того, марксистская доктрина отрицательно относилась к теории правового государства, неотъемлемым элементом которого считался данный институт.

Все вышеперечисленные обстоятельства оказали влияние на развитие законодательства, регламентирующего судебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов власти, в советский период.

Можно выделить несколько этапов в процессе становления судебного контроля за законностью в публично-правовой сфере.

Первый этап (1917 - 1922 гг.) характеризуется формированием института судебного контроля в целом. Декрет о суде N 1, утвержденный Советом Народных Комиссаров РСФСР 22 ноября 1917 г., отменял действие всех дореволюционных законов и распоряжений юрисдикционных органов старого режима <5>. С принятием Декрета о суде от 15 февраля 1918 г. N 2, ст. 15 которого гласила, что дела казенных и общественных организаций рассматривались на одинаковых с делами частных лиц началах, была создана определенная правовая предпосылка возможности судебного контроля за административной деятельностью <6>.

<5> Декрет о суде N 1. СУ РСФСР. 1917. N 4. С. 50.

<6> Декреты советской власти. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. Т. 1.

В 1918 - 1919 гг. был принят ряд актов, закрепляющих судебную форму правового контроля (Постановление IV Всероссийского чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября 1918 г. "О точном соблюдении законов" <7>, Декрет СНК РСФСР от 4 января 1919 г. "Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям" <8> и др.).

<7> Постановление IV Всероссийского чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября 1918 г. "О точном соблюдении законов" // СУ РСФСР. 1918. N 90. Ст. 908.

<8> Декрет СНК РСФСР от 4 января 1919 г. "Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям" // СУ РСФСР. 1919. N 17. Ст. 192.

В 1919 г. была предпринята попытка создать специальный административный аппарат для рассмотрения жалоб на действия органов власти. Вместо единого органа по осуществлению надзора за законностью в сфере управления постепенно учреждалась система бюро жалоб (Центральное бюро жалоб и заявлений, уисполком, губисполком и т.д.) <9>.

<9> Декрет ВЦИК о государственном контроле от 9 апреля 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. N 12. Ст. 122; Положение о местных отделениях Центрального бюро жалоб и заявлений // СУ РСФСР. 1919. N 23. Ст. 272; Положение о Центральном бюро жалоб и заявлений // СУ РСФСР. 1919. N 23. Ст. 271.

Таким образом, первые послереволюционные годы свидетельствуют, что институт судебного контроля за законностью в области государственного управления не был чужд советскому строю. Однако в последующий период стало складываться мнение об административной юстиции как чисто буржуазном явлении (наряду с теорией разделения властей) <10>, которое в Советском государстве совершенно неприменимо, поэтому власти последовательно укрепляли идею об отрицании любого способа обжалования неправомерных решений, действий (бездействия) органов управления.

<10> Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: "управленческая" концепция и ее значение для науки административного права // Административное право и процесс. 2007. N 1. С. 16 - 20.

Второй этап (1923 - 1937 гг.). В данный период сфера действия судебного контроля постепенно расширялась. Так, к подсудности губернского суда были отнесены дела по искам к государственным органам или должностным лицам об убытках, причиненных незаконными или неправильными действиями в административном порядке, а также о возврате неправильно отобранного или отчужденного имущества; Постановлением СНК СССР от 17 сентября 1926 г. "О расширении правил положения о взыскании налогов" закреплялся судебный порядок взыскания недоимок по налогам: действия административных органов ставились под контроль суда, но правом обращения в суд наделялся не гражданин, а соответствующий орган власти <11>, однако специальных органов для разрешения административных споров создано не было.

<11> Постановление СНК СССР от 17 сентября 1926 г. "О расширении правил положения о взыскании налогов" // СЗ СССР. 1926. N 64. Ст. 482.

В силу сложившегося политического режима с середины 20-х и до конца 30-х гг. интерес законодателей и государственных деятелей к проблеме административной юстиции угас. Одной из причин официального непризнания указанного института является господствующая в те годы государственная идеология, согласно которой советское государственное управление считалось самым демократичным и эффективным в мире. Обращения граждан в суд с жалобами на действия и решения органов власти не способствовали укреплению позиций советской власти в обществе, поэтому судебная защита субъективных прав и законных интересов в суде практически отрицалась.

Третий этап (1937 - 1958 гг.). Законодательство и практика продолжали развиваться по пути расширения компетенции судов общей юрисдикции в области контроля за законностью в сфере управления. Как правило, дела возбуждались не по жалобам заинтересованных лиц, а по заявлениям самих государственных органов, которые должны были для взыскания недоимок, штрафов и т.п. получить санкцию суда.

Четвертый этап (1958 - 1975 гг.). В данный период расширяется юрисдикция судов в сфере контроля за законностью действий и решений органов власти.

В соответствии с Основами законодательства о судоустройстве Союза ССР и союзных республик (1958 г.) задачей советского правосудия объявлялось обеспечение точного и неуклонного исполнения законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами <12>. Для становления института судебного контроля за решениями, действиями (бездействием) органов власти в СССР важным нормативным актом стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке", согласно которому гражданам было предоставлено право обжаловать в суд постановления о наложении на них административного взыскания в виде штрафа <13>. Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1961 г. ввели понятие "производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений" <14>, а Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. (далее - ГПК РСФСР 1964 г.) посвятил ему подраздел II раздела II <15>. В шестидесятых годах были приняты гражданские процессуальные кодексы союзных республик, содержащие специальные главы, которые регламентировали производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. По новым правилам наложение штрафа на граждан производилось самими административными органами, при этом заинтересованному лицу предоставлялось право обжаловать указанные действия в народный суд.

<12> Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. N 1. Ст. 12.

<13> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке" // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. N 9. Ст. 121.

<14> Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. N 50.

<15> Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. N 24. Ст. 407.

Пятый этап берет свое начало с принятия Конституции СССР 1977 г. <16> и Конституции РСФСР 1978 г., которые впервые закрепили право граждан на обжалование в установленном законом порядке действий должностных лиц, государственных и общественных органов, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан. Однако соответствующие нормы носили декларативный характер и не могли применяться непосредственно, поскольку принятие специального закона о порядке реализации права граждан на обращение в суд затянулось.

<16> Конституция СССР 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. N 41. Ст. 617.

Первым нормативным правовым актом в данной области стал Закон СССР от 30 июня 1987 г. "О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан" <17>. Однако он оказался малоэффективным и практически не расширил сферу судебного контроля. Так, проверке не могли быть подвергнуты решения и бездействие органов власти, решения и действия коллегиальных органов. При этом к компетенции судов не относилось рассмотрение дел о неправомерных действиях должностных лиц, в отношении которых уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством и другим законодательством СССР и союзных республик был предусмотрен иной порядок обжалования. Таким образом, имевшиеся в советском законодательстве ограничения в области судебного контроля за деятельностью органов власти сохранялись. В октябре 1987 г. в Закон от 30 июня 1987 г. были внесены изменения, согласно которым гражданам предоставлялось право выбора между непосредственным обращением в суд либо в вышестоящий административный орган, при этом административный порядок обжалования не исключал судебный <18>.

<17> Закон СССР от 30 июня 1987 г. "О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан" // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. N 26. Ст. 388.

<18> Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. N 42. Ст. 692.

2 ноября 1989 г. был принят Закон СССР "О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан", который расширил круг субъективных прав граждан, подлежащих судебной защите, - впервые предметом оспаривания стали коллегиальные действия органов государственного управления. Вместе с тем устанавливался обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб вышестоящим органом или должностным лицом, что в определенной степени ограничивало право на обращение в суд.

Шестой этап развития судебного контроля за деятельностью государственных органов связан с принятием Декларации от 12 июня 1990 г. "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" <19> и Декларации прав и свобод человека (22 ноября 1991 г.) и гражданина <20>. Последняя провозгласила право каждого на судебное обжалование решений и действий должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, ущемляющих права граждан. В соответствии с данной нормой ст. 46 Конституции РФ <21> предоставляет возможность каждому лицу обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

<19> Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 N 22-1 "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. N 2. Ст. 22.

<20> Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22.11.1991 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 26.12.1991. N 52. Ст. 1865.

<21> Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.

В 1993 г. был принят Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (далее - Закон РФ от 27 апреля 1993 г.) <22>. Следует отметить, что первая редакция указанного нормативного правового акта не называла в числе объектов обжалования бездействие органов исполнительной власти. Только спустя два года данный пробел был устранен.

<22> Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" // ВВС РФ. 1993. N 19. Ст. 685.

На основании Закона РФ от 28 апреля 1993 г. "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР" Закон РФ от 27 апреля 1993 г. был инкорпорирован в ГПК РСФСР 1964 г. <23>.

<23> ВВС РФ. 1993. N 22. Ст. 787.

Помимо названных нормативных правовых актов, в 90-е гг. был принят ряд законов, гарантирующих судебную защиту конституционных прав граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, на объединение, в сфере предпринимательской, банковской деятельности и т.п. <24>. Законодательство того периода исходило из необходимости расширения возможности судебного контроля.

<24> См., например: Закон СССР "Об общих началах предпринимательства граждан", Закон РФ от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. N 32. Ст. 1227; Закон РФ от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" // СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 148; Закон РФ от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и религиозных объединениях" // СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465, и др.

Вступление в силу 1 февраля 2003 г. Гражданского процессуального кодекса РФ (далее - ГПК РФ) <25> ознаменовало новый, седьмой этап в развитии в России института судебного контроля. С принятием данного Кодекса "производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений" переименовано в "производство по делам, возникающим из публичных правоотношений". Новый термин носит обобщающий характер и более точно передает разнообразие и единство категорий дел, рассматриваемых по нормам раздела II подраздела III ГПК РФ. На современном этапе российской правовой системы обжалованию подлежат любые коллегиальные и единоличные решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, нарушающие права и свободы граждан, организаций, публично-правовых образований. При этом в гражданском процессуальном праве РФ в последние годы наблюдается тенденция к постепенному расширению категорий дел, разрешаемых по правилам раздела II подраздела III ГПК РФ (дела о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении; дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы).

<25> Гражданский процессуальный кодекс РФ 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. N 46. Ст. 4532.

Полагаем, начало восьмому этапу было положено в 2013 г.: проблема административной юстиции актуализировалась с новой силой вследствие проявления к ней интереса со стороны высших должностных лиц страны и известных политиков. В марте 2013 г. в Государственную Думу Президентом РФ был внесен проект Кодекса административного судопроизводства РФ <26>, принятый Государственной Думой Федерального Собрания РФ в окончательной редакции 20 февраля 2015 г. По нашему мнению, дальнейшая судьба судебного порядка рассмотрения споров граждан, организаций с органами власти будет зависеть от вектора развития, заложенного в данных Кодексах.

# 2.3.Цели, задачи, функции судебного контроля.

С. Л. Дегтярев\*

Цели и задачи судебной власти на современном этапе

1. В советский период развития права задачи, стоящие перед судебной властью, рассматривались как задачи гражданского судопроизводства или правосудия и формировались исходя из целей и задач, провозглашаемых соответствующими партийными органами. Несмотря на проведенные изменения, проблемные вопросы процессуального характера во многом предопределены и остаются аналогичными прошедшей советской эпохе: загруженность судов, нарушение процессуальных сроков, недостаточная защищенность участников гражданского судопроизводства, нарушение процессуальных и материальных прав участников, недоверие к судьям и их решениям и т. п. Все это позволяет говорить о необходимости пересмотра самих целей и задач, стоящих на современном этапе перед судебной властью — самостоятельной ветвью государственной власти, активно «оппозиционируемой» всеми исследователями двум другим — исполнительной и законодательной.

Целесообразно провести краткий сравнительный анализ целей и задач, стоящих перед разными представителями судебной власти в РФ на современном этапе, закрепленных в соответствующих процессуальных источниках. Сразу же вызывает критику количественное и качественное несовпадение формулировок целей и задач, поставленных перед судебными органами, осуществляющими единую судебную власть при рассмотрении споров, вытекающих из разных отраслей материального права, в том числе связанных с частным или публичным характером спорных правоотношений.

2. Цели и задачи, закрепленные в международном праве. Следует отметить, что цели и задачи, стоящие перед судебной властью, формулируются в нормах международного права через понятие «право участников» гражданского судопроизводства, «право лиц», чьи права и обязанности являются предметом судебного рассмотрения. Например, ч. 1 ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» **Конвенции о защите прав человека и основных свобод1** формулирует цели и задачи следующим образом: каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

1.**"Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с "Протоколом [N 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом N 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984))**

Следует отметить, что цели и задачи формулируются через оценочные категории. Кроме того, направленность любой задачи, стоящей перед судебной властью, вытекает из права участника гражданского процесса, другими словами, задачи, формулируемые перед судебной властью, вытекают из прав участников процесса.

3. Цели и задачи, закрепленные в законодательстве РФ. Действующая Конституция РФ прямых задач, стоящих перед судебной властью, не выделяет. Однако ст. 10 Конституции РФ устанавливает самостоятельность судебной власти, ст. 18 Конституции РФ указывает на обеспечительный характер правосудия непосредственно действующих прав и свобод человека и гражданина, а в ст. 46 Конституции РФ закреплено абсолютное право на судебную защиту этих прав и свобод. В совокупности это позволяет сказать, что задачами судебной власти являются:

1) осуществление правосудия. Пояснений по поводу содержания термина «правосудие» основной закон, в том числе в ст. 118, не содержит, однако в толковании Конституционного Суда осуществление правосудия является исключительной компетенцией судебной власти.[1] Следует заметить, что в данном случае и задача, и сама деятельность по достижению этой задачи совпадают, что позволяет вспомнить о понимании суда с точки зрения поставленных перед ним задач как «скорого и правого». Таким образом, можно сделать вывод, что основной задачей судебной власти является сама деятельность судебных органов по осуществлению правосудия, которая является единственной и исключительной деятельностью этих органов;

2) обеспечение непосредственно действующих прав и свобод человека и гражданина. Следует сразу оговориться, что обеспечению и защите подлежат действительно существующие права и свободы человека и гражданина, но это может быть установлено только по окончании деятельности судебных органов по отправлению правосудия, т. е. после рассмотрения дела по существу. Иначе необходимо было бы признать, что отказ судебного органа в удовлетворении требований истца, заявленных по поводу не охраняемых действующим законом субъективных прав, является деятельностью, противоречащей целям и задачам, установленным перед судебной властью, что абсолютно неверно.

4. Во всех иных нормативных источниках цели и задачи, стоящие перед судебными органами, определяются в большей степени из полномочий самих судебных органов, однако по существу это вызвано не различиями в полномочиях судебных органов, а категориями рассматриваемых дел, т. е. особенностями применяемых норм соответствующего материального права.

Конституционный Суд РФ. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[2] в ст. 3 «Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации» определяет две цели деятельности Конституционного Суда РФ как самостоятельного органа конституционного контроля:

1) защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина;

2) обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Действующий ГПК РФ в ст. 2 «Задачи гражданского судопроизводства» устанавливает следующие задачи судов общей юрисдикции.

1) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений;

2) способствование укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду.

УПК РФ в главе 2 «Принципы уголовного судопроизводства» в ч. 1 ст. 6 устанавливает, что уголовное судопроизводство имеет своим назначением:

1) защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;

2) защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 188 ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»[3] отдельные задачи, стоящие перед мировыми судьями, не формулируются в связи с тем, что они являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации (ст. 1).

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»[4] выделяет две основные задачи арбитражных судов.

1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций (далее — организации) и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

2) содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в РФ»).

Действующий АПК РФ в ст. 2 расширяет этот перечень:

1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере;

2) обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

3) справедливое публичное судебное разбирательство в установленный законом срок независимым и беспристрастным судом;

4) укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

5) формирование уважительного отношения к закону и суду;

6) содействие становлению и развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаев и этики делового оборота.

5. Как мы видим, несовпадение в определении задач наблюдается между всеми ветвями судебной власти, за исключением, наверное, задачи по защите прав и законных интересов участников соответствующего судопроизводства, которая выделена нами в качестве второй по степени значимости в действующей Конституции. Таким образом, конституционной задаче, определенной нами в качестве первой, — осуществлению правосудия — соответствует задача по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений, сформулированная в ГПК РФ; справедливое публичное судебное разбирательство в установленный законом срок независимым и беспристрастным судом — в АПК РФ; а также отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию»

*\* Кандидат юрид, наук, доцент, докторант УрГЮА, консультант ФАС УО РФ.*

*[1] См., напр.: п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1996 г. № 19 П «По делу о проверке конституционности статьи 418 УПК РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края» (Российская газета. 1996. 6 декабря. № 234); п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 297 О «По жалобе гражданки М. Е. Костровой на нарушение ее конституционных прав частью четвертой статьи 29 УПК РСФСР и жалобе гражданина П. А. Шлыкова на нарушение его конституционных прав пунктом 7 части первой статьи 303 УПК РСФСР» (Российская газета. 2002. 6 марта. № 41).*

*[2] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.*

*[3] СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.*

*[4] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.*

Основной функцией всей системы судебных органов является реализация задач правосудия. Она осуществляется субъектами судебной власти в процессе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ).

Осуществляя правосудие, суды обеспечивают охрану прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, государственных и общественных интересов, тем самым, способствуя укреплению законности.

Отправление правосудия является основной, но не единственной функцией судов. В процессе своей деятельности они осуществляют и другую функцию, в частности — функцию судебного контроля законности издаваемых актов и совершаемых действий органов исполнительной власти, их должностных лиц.

# 2.4.Виды судебного контроля.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ. Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных настоящим Федеральным конституционным законом, не допускается.

Проверку законности изданных (принятых) административными органами нормативных и индивидуальных правовых актов, совершенных ими административно-правовых действий (бездействия) осуществляют в пределах своей компетенции все виды действующих в России судов: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд РФ и нижестоящие арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Виды судебного контроля выделяют по различным критериям.

Наиболее простой вариант — разделение судебного контроля по отраслевой принадлежности (гражданско-процессуальный, уголовно-процессуальный и др.).

Наукой предложены следующие классификации судебного контроля:

 по субъекту (Конституционный суд, арбитражные суды, суды общей юрисдикции);

 предварительный судебный контроль и последующий судебный контроль (с точки зрения временного промежутка проведения контроля).

В.В. Ярков отмечает, что от правильного выбора соотношения предварительного и последующего судебного контроля зависит не только нагрузка на конкретный юрисдикционный орган, но и уровень правовой защищенности <8>.

*<8> Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер (автор гл. 22 - В.В. Ярков). С. 446.*

Например в АПК: гл. 25, 26 - предварительный контроль; гл. 23, 24, 30, 31 АПК - последующий. Выдача органом судебной власти исполнительного листа - предварительный контроль; производство по обжалованию действий судебного пристава-исполнителя - последующий и т.п.

С точки зрения механизма реализации судебной власти в гражданском судопроизводстве предварительный судебный контроль охватывает первые два этапа <9>, так как для первичного применения нормы права (например, по привлечению лица к административной ответственности) орган судебной власти (мировой судья, арбитражный суд) первоначально должен установить фактические обстоятельства по делу и лишь потом - применить самостоятельно норму права. При последующем судебном контроле орган судебной власти может включиться в разрешение правового конфликта либо на втором этапе - при применении надлежащей нормы права (оспаривание действий органа власти), либо на третьем - выдача исполнительного листа, обжалование действий судебного пристава-исполнителя.

*9. На наш взгляд, можно выделить следующие этапы.*

1-й этап - установление фактических обстоятельств по делу (наиболее ярко проявляется при рассмотрении конфликта в досудебных процедурах, посредничестве, медиации, подготовительной стадии гражданского и арбитражного процесса).

2-й этап - применение нормы материального права (гл. 40 УПК "Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением"; вынесение судебного решения в судебном разбирательстве в гражданском и арбитражном процессе). В основном возможен только при наличии 1-го этапа, однако в случаях, установленных законом, и без первого этапа.

3-й этап - реализация результатов разрешения правового конфликта.

;

 абстрактный, или прямой (при непосредственном рассмотрении

вопроса о законности нормы/акта), и конкретный, или косвенный (если суд

отказывается применять норму или акт, не соответствующие требованиям

более высокого уровня).

Как правило, каждый вид судебного контроля включает несколько

форм, в которых он осуществляется. Структура каждой формы обусловлена

ее целевым назначением. Например, процедура рассмотрения жалоб на действия пристава-исполнителя является отдельной процессуальной формой

в рамках судебного контроля за соблюдением прав.

Форма судебного контроля как форма деятельности суда по

осуществлению судебного контроля должна соответствовать общим

принципам правосудия. Рассмотрение дел в порядке судебного контроля

производится на основе законности, справедливости, равенства прав и других

принципов в форме открытого или закрытого, состязательного (при участии

противоборствующих сторон) или несостязательного (по запросу лица или

ходатайству о проведении следственного действия, например) процесса.

Субъектами судебного контроля являются Конституционный Суд

Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды.

Каждый имеющийся в настоящий период орган производит свою деятельность с конкретной целью. В таком случае определенные ведомства

формируются с целью осуществлении конкретных вопросов. При этом в

ходе своей работы они реализовывают те или иные функции.

Отдельные разновидности судебного контроля обзорно рассмотрены ниже.

1. Судебный контроль за нормативно-правовыми актами.

Контроль за нормативно-правовыми актами — деятельность судов по

проверке законности и конституционности нормативных актов.

В настоящее время прямой судебный контроль судов

(непосредственное рассмотрение обращений о несоответствии нормативных

актов) в этом направлении урегулирован:

 ст. 125 Конституции РФ, ФКЗ «О Конституционном суде РФ» от

21.07.1994 № 1-ФКЗ (федеральными законами и нормативными актами на

предмет конституционности по жалобам участников правоотношений и

запросам судов);

 гл. 21 КАС РФ (общая подсудность по подзаконным нормативным

правовым актам: федеральным — Верховному суду РФ (ст. 21 КАС РФ),

региональным и муниципальным — судам регионального уровня (ст. 20 КАС

РФ);

 гл. 23 АПК РФ (судебный контроль в части рассмотрения судом по

интеллектуальным правам подзаконных нормативных актов федерального

уровня в пределах сферы его юрисдикции).

Правом инициировать процедуру судебного контроля обладают лица,

являющиеся субъектами правоотношений, урегулированных

соответствующей (оспариваемой) нормой, полагающие, что их права и

законные интересы нарушены.

Суд при рассмотрении дела вправе обратиться с запросом в

Конституционный суд РФ (относительно норм федеральных законов) или не

применить незаконный акт более низкой юридической силы (ст. 13 АПК РФ,

ст. 11 ГПК РФ, ст. 15 КАС РФ) в порядке косвенного судебного контроля.

КИГОТЬ

Судебный контроль в административно-публичной сфере

Основное содержание судебного контроля в сфере публичного управления заключается в проверке законности изданных административным органами нормативных и ненормативных (индивидуальных) правовых актов, совершенных ими в ходе осуществления административно-публичной деятельности властных действий (бездействия), которая осуществляется на основании соответствующих заявлений (жалоб) физических и юридических лиц, оспаривающих названные правовые акты, действия (бездействие).

Проверку законности изданных (принятых) административными органами нормативных и индивидуальных правовых актов, совершенных ими административно-правовых действий (бездействия) осуществляют в пределах своей компетенции все виды действующих в России судов: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции, Высший Арбитражный Суд РФ и нижестоящие арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ на основании запросов субъектов, перечисленных в Конституции РФ, рассматривает дела о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В случае признания проверяемого нормативного правового акта в целом или его отдельного положения не соответствующим Конституции РФ данный нормативный правовой акт или его соответствующее положение утрачивают силу и не подлежат применению на территории Российской Федерации.

Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции на основании соответствующих заявлений физических лиц и организаций рассматривают дела о соответствии федеральным законам и законам субъектов РФ нормативных и индивидуальных правовых актов (решений), издаваемых (принимаемых) административными органами, а также совершаемых ими в административно-публичной сфере действий (бездействия).

В судах общей юрисдикции рассматриваются дела об оспаривании нормативных правовых актов, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (в частности, актов Президента и Правительства РФ). К делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, например, дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов РФ, указов губернаторов краев и областей, иных нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных и региональных министерств и иных органов исполнительной власти.

Если суд общей юрисдикции установит, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, он признает этот акт недействующим полностью или в соответствующей части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

**Н**а практике нередко сталкиваются с ситуациями, когда суды при обнаружении противоречия нижестоящего нормативного акта вышестоящему просто игнорируют последний, указывая, что раз первый документ не отменен – он подлежит применению.

КС РФ разъяснил обязанность арбитражных судов проверять нормативный акт на соответствие иному нормативному акту, имеющему большую юридическую силу постановление от 06.12.2017 № 37-П. Выводы КС РФ значимы и в том смысле, что теперь однозначно установлено, что при заявлении стороной в процессе о противоречии подлежащего применению нормативно-правового акта акту с большей юридической силой суды не смогут игнорировать этот довод со ссылкой на необходимость оспаривания этого документа в отдельном процессе. Они будут обязаны самостоятельно разрешать этот вопрос в рамках попавшего им на рассмотрение спора

Гражданин или организация вправе оспорить в суде общей юрисдикции решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы.

Конституционный Суд РФ также отметил, что заинтересованное лицо может защитить свои права не путем оспаривания нормативных правовых актов, утративших силу к моменту его обращения в суд, а обжалуя основанные на них решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, для признания которых незаконными нет препятствий, поскольку суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа (в том числе утратившего силу) акту большей юридической силы, принимает решение в соответствии с последним. Данного подхода придерживается и ВС РФ, что подтверждается разъяснениями, содержащимися в [Постановлении](http://www.vsrf.ru/documents/own/8295/#_blank) Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Суд, признав заявление гражданина или организации обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

Высший Арбитражный Суд РФ и нижестоящие арбитражные суды на основании соответствующих заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей рассматривают дела о соответствии действующему законодательству РФ нормативных и ненормативных (индивидуальных) правовых актов, решений, издаваемых (принимаемых) административными органами, совершаемых ими действий (бездействия), затрагивающих права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом РФ, с особенностями, установленными в гл. 23 данного Кодекса.

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы также вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных Арбитражным процессуальным кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В случае установления несоответствия оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части положениям нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой, арбитражный суд принимает решение о признании его недействующим полностью или в соответствующей части. Нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные арбитражным судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшим оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы также вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В том случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт (его часть), решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, он принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным полностью или в соответствующей части, решений и действий (бездействия) незаконными. Со дня принятия арбитражным судом решения о признании недействительным ненормативного правового акта полностью или в части указанный акт или отдельные его положения не подлежат применению.

# III. соотношение и взаимодействие исполнительной и судебной властей.

Президент Российской Федерации, благодаря действующему составу Совета Федерации, делит сегодня свои полномочия в части назначения судей – высших судебных органов, Генерального прокурора Российской Федерации, принятия федеральных законов, не с Парламентом России, а с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Не смотря на огромное значение всех ветвей власти в России существует некоторое превалирование исполнительной власти над судебной.

Положения Конституции РФ говорят о том, что перед всеми ветвями власти стоят общие государственные задачи: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Именно они определяют смысл деятельности не только законодательной, но и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, как основной функцией судебной власти.

Суды призваны обеспечить охрану не только прав и законных интересов граждан, их объединений и организаций, но и законные интересы и права государственных органов исполнительной власти в сфере экономики, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и в других областях ее деятельности. Вместе с тем суды осуществляют функцию судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти по отношению к гражданам и иным субъектам правоотношений, возникающих в пределах распространения деятельности указанных органов.

Взаимодействуя с органами исполнительной власти по выполнению общегосударственных задач в стране, органы судебной власти осуществляют судебный контроль по следующим направлениям:

— конституционный контроль за соответствием Конституции Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства РФ и соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ;

— контроль судов общей юрисдикции за законностью решений и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц в отношении граждан, общественных объединений, иных негосударственных организаций по основаниям и в порядке, предусмотренном федеральным законом;

— контроль арбитражных судов за законностью ненормативных (индивидуальных) актов органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской деятельности. Поскольку судебная власть защищает права и законные интересы от любых нарушений, то суды одновременно с реализацией основных направлений своей деятельности защищают права и законные интересы самих органов исполнительной власти и их должностных лиц от различного рода посягательств и нарушений других лиц в сфере экономики, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и в других.

В государственных вузах, в школах и на курсах послевузовской подготовки ведется подготовка кадров для органов судебной власти, выделяются финансовые ресурсы, предоставляются служебные помещения и т. д. – это также формы связей исполнительной и судебной ветвей власти.

Во взаимоотношениях исполнительной и судебной ветвей власти участвуют все звенья системы исполнительных органов: Правительство Российской Федерации, исполнительные органы субъектов Федерации, местного самоуправления и руководители конкретных учреждений и предприятий – с одной стороны, и все звенья судебной системы от высших судебных органов (Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд) до первого звена судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Однако среди всех аспектов отношений между двумя ветвями власти выделяется судебный контроль за законностью решений и действий органов исполнительной власти.

Суд может в результате рассмотрения дела подтвердить оспариваемое полномочие органа исполнительной власти на издание правового акта или совершение иного юридического действия либо вынести решение, отрицающее такое полномочие. Налицо решение вопроса о законности действия органа исполнительной власти.

В настоящее время разрешать дела по спорам с органами законодательной и исполнительной ветвей власти о компетенции стало несколько легче, так как 6 октября 1999 года принят Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации".

Практика работы Конституционного Суда РФ в целом свидетельствует о его активной роли в оценке конституционности нормативных правовых актов Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Так, Конституционный Суд своим решением признал пункты 8 и 9 Постановления Правительства РФ от 1 апреля 1996 года № 479 "Об отмене вывозных таможенных пошлин, изменении ставок акциза на нефть и дополнительных мерах по обеспечению поступления доходов в федеральный бюджет", не соответствующими статье 57; части 3 статьи 75 и части 1 статьи 115 Конституции РФ. С запросом в Конституционный Суд обратилось Законодательное Собрание Красноярского края. Как явствует из постановления Суда, введя своим постановлением сбор за электроэнергию, отпускаемую предприятиям сферы материального производства, являющийся фактически новым федеральным налогом, Правительство РФ превысило свои полномочия, вмешалось в компетенцию федерального органа законодательной власти, нарушив тем самым конституционный принцип разделения властей и предусмотренный Конституцией РФ и федеральным законом порядок установления федеральных налогов и сборов.

По некоторым делам Конституционный Суд РФ побуждал Правительство РФ обеспечить осуществление определенных действий в соответствии с требованием Конституции РФ. Например, Суд, признав не соответствующими статьями 76 и 124 Конституции РФ положение части 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральным бюджете на 1998 год", позволяющее Правительству РФ самостоятельно сокращать расходы бюджета на судебную систему, Конституционный Суд РФ указал в своем постановлении, что Правительству РФ "надлежит обеспечить финансирование судов" в соответствии с требованиями статьи 124 Конституции и статьи 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации".

Серьезное внимание конституционный контроль уделяет институту индивидуальной конституционной жалобы. Суть его состоит в том, что Конституционный Суд РФ вправе проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Закон устанавливает пределы такой проверки. Ее объем связан не только с оценкой содержания законодательных норм, но может касаться и установления конституционности закона по форме, порядку принятия, подписания, опубликования и т.д. Ограничение же пределов проверки касается лишь законов, принятых до вступления в силу Конституции 1993 года, конституционность которых проверяется только относительно содержания их норм.

В законодательстве сформулированы только два условия, которым должна удовлетворять жалоба, чтобы считаться допустимой к принятию Конституционным Судом РФ. Во-первых, гражданин может обратиться в Конституционный Суд только в том случае, если закон затрагивает не какие-нибудь права вообще, а основные права и свободы, предусмотренные Конституцией РФ: право на жизнь, на личную неприкосновенность, на труд, на выбор места жительства и т. д. Во-вторых, нарушающая права норма должна быть применена в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. Пока человек не испытывает действие нормы на себе, в конкретном деле, он не может обратиться в Конституционный Суд.

И.А. Ледях, исследуя институт индивидуальной неконституционной жалобы, отметила: "основанием допустимости жалобы утверждается принцип явной и реальной угрозы для гражданина, исходящий от закона. Аналогичного принципа придерживаются многие системы конституционного контроля применительно к индивидуальной жалобе".

Институт судебного конституционного контроля за законностью действий органов исполнительной власти с точки зрения соответствия Конституции РФ положительно влияет на государственно-правовую жизнь России.

Не меньшее значение имеет развитие контроля со стороны судов общей юрисдикции за решениями и действиями органов исполнительной власти. Судебный контроль обеспечивает конституционное право человека и гражданина на государственную защиту его прав и свобод (ст. 45 Конституции РФ) и среди них имеется в виду судебная защита.

Народ, принимая Конституцию, закрепил в ее 46 статье очень важную позицию: решения и действия органов государственной власти могут быть обжалованы гражданином в суд. Возможность свободного обращения в суд за защитой от любых актов исполнительной власти – есть первое условие действительной свободы.

Исходя из разъяснений Пленума Верховного Суда "О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан" от 21 декабря 1993 года, гражданин вправе подать в суд жалобу, в частности, на отказ соответствующих органов в исправлении записи национальности в паспорте, отказ в выдаче визы на выезд за границу, на решения государственных органов или органов местного самоуправления об установлении ограничений на вывоз товара за пределы района, области, об установлении дополнительных пошлин, сборов, на решения о наложении штрафов, принятые лицом, неуполномоченным налагать такие взыскания.

Предметом судебного обжалования могут быть как индивидуальные, так и нормативные акты. Из этого общего правила предусмотрено два исключения: не подлежат обжалованию акты, проверка которых, согласно статье 125 Конституции РФ, отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда, и акты, для которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного их обжалования (ст. 3 Закона).

Гражданину предоставлено право самому решать, кому направить жалобу – либо сразу в суд, либо сперва вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу (ч. I ст. 4).

Следует отметить, что в последние годы граждане стали в три с лишним раза чаще обращаться за защитой в суд, что свидетельствует о неуклонном росте доверия к судебной власти. И это один из несомненных позитивных результатов осуществляемой в России судебной реформы.

В итоге можно констатировать, что судебная власть, пусть медленно, но обретает силу, становится важным фактором политического и правового развития российского общества. Тот путь, который прошла судебная власть с 12 декабря 1993 года, с момента ее официального признания, дает основания надеяться в будущем на ее успех и авторитетность.

# Заключение

Таким образом, Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, рассматривая ежегодно миллионы гражданских, уголовных и административных дел, в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти.

Судебная власть - независимая система, осуществляющая исполнение полномочий, возложенных на нее государством, посредством соответствующего типа судопроизводства.

Судебный контроль обеспечивает законность в управлении, складывается в правовой оценке действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц, в раскрытии нарушений законности, прав, свобод и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций, условий и факторов их порождающих. В принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, в привлечении виновных лиц к ответственности.

Судебная система в настоящее время играет ключевую роль в реализации идеи правового государства в обществе, которое стремится заявить о себе как о демократическом. С точки зрения одного из основных положений теории о разделении властей, которая была сформулирована более двухсот лет назад французским философом Ш. Монтескье, именно судебная власть должна взять на себя функцию контроля над соблюдением правовых актов. Более того, именно эта ветвь власти наделяется полномочиями по контролю над тем, чтобы эти правовые нормы не противоречили основному закону государства.

Список использованной литературы

Развитие судебного контроля в России за законностью решений, действий (бездействия) органов власти Российский судья. 2015. № 9. С. 10-13.

Павлова М. С.

Дегтярев С.Л. Цели и задачи судебной власти на современном этапе // Правоведение. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2005, № 6. - С. 99-108

Фиалковская УДК 342.5

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:

ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, МЕСТО В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

 2008 г. И.Д. Фиалковская, О.А. Тоненкова

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

[vestnik@unn.ru](mailto:vestnik@unn.ru) Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2008, № 3, с. 208–212

*1. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стартов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2004. С. 704. Специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения законности — контроль и принуждение.*