

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

*Поступила в редакцию 30.04.2008*

Формулируется авторское определение судебного контроля, выделяются его признаки, проводится его сравнительно-правовое исследование со смежными правовыми институтами, такими как административная юстиция, административное судопроизводство, административная юрисдикция, судебный надзор.

*Ключевые слова:* судебный контроль, исполнительная власть, административное право.

Традиционной функцией судов является функция по отправлению правосудия, выражающаяся в разрешении социальных конфликтов, связанных с действительным или мнимым нарушением прав их участников. С развитием теории правового государства и принципа разделения властей, получивших широкое распространение в Европе и Америке в XVIII–XIX вв., за судами стали закрепляться полномочия по проверке законности актов органов исполнительной власти, то есть на суды стала возлагаться дополнительная контрольная функция, связанная с участием судов в механизме «сдержек и противовесов», который представляет собой совокупность правовых ограничений в отношении каждой из ветвей власти.

Реформы, проводимые в России с начала 90-х годов XX в., затронули и систему государственного управления, и судостроительство, и судебную процедуру. Проведение административной и судебной реформ неизбежно вызвало переосмысление механизма взаимодействия судов и администрации, осуществляемого в соответствии с их конституционным статусом в качестве самостоятельных, независимых взаимоконтролирующих друг друга органов власти.

Из содержания статьи 126 Конституции Российской Федерации следует, что контроль со стороны судов за законностью решений, принимаемых органами исполнительной власти, осуществляется в форме конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства, а потому данный правовой институт является предметом регулирования различных отраслей права, в том числе административного, конституционного, уголовного, гражданского, арбитражного, финансового и других. И если судебный контроль является предме-

том пристального исследования со стороны политологов, историков, представителей уголовно-правовой, конституционно-правовой мысли, о чем свидетельствуют многочисленные статьи, монографии, защищенные за последние годы диссертации, то в рамках административного права данному вопросу незаслуженно уделяется незначительное внимание. 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.

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 общепотребимым среди юридической общественности.

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 независимым 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 судебного-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 нам 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 порождает 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 июля 2002 г. (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. Стариков 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 судебный контрольная деятельность может осуществляться и в других видах судопроизводства, например, уголовного, конституционного, гражданского. В свою очередь, в рамках административного

судопроизводства осуществляется не только судебный 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 разрешения 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 управ-

ления 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. Стариков [23], мы 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.

Таким образом, несмотря на политическую и социальную важность судебного контроля в сфере исполнительной власти, его анализ в научной литературе является не полным. Можно отметить довольно-таки значительное количество статей, монографий, публикаций, посвященных смежным с судебным контролем правовым явлениям, таким как административная юстиция, административное судопроизводство, административная юрисдикция, которые, как было установлено выше, ему не тождественны. На наш взгляд, уровень концептуального обобщения и научного изучения данной проблематики не отвечает требованиям современности. 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 свидетельствуют о необходимости изучения проблем осуществления судебного контроля в сфере исполнительной власти.

## Список литературы

1. Козлова Л.С. Институт административной юстиции в структуре административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1. (Справочная правовая система «Консультант плюс»).
2. Колесов П.П. Формы административного судопроизводства // Административное право Российской Федерации. Сб. Великий Новгород, 1999. С.104.
3. Словарь административного права / Под ред. И.Л. Бачило, Н.Г. Салищевой, Н.Ю. Хаманевой. М., 1999. С.11.
4. Фиалковская И.Д. Перспективы развития административной юстиции в России // Проблемы модернизации российского общества: социальные, правовые, экономические, экологические аспекты. Н. Новгород, 2006. С. 360.
5. Четч Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 31.
6. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5 (Справочная правовая система «Консультант плюс»).
7. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2005. С. 36–37.
8. Стариков Ю.Н. Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против». М., 2004. С. 54–55, 60–61.
9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998, С. 619.
10. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М. 1999. С. 4–5.
11. Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2000. С.827.
12. Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10 (Справочная правовая система «Гарант»).
13. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 353, 369–370, 376–377.
14. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 266 и п. 3 ч. 1 ст. 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, Р.Т. Насибулина и А.И. Ткачука // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 14.1 ФЗ «О погребении и похоронном деле» и Положении о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузеева и Е.Х. Кармовой // Российская газета. 2007. 4 июля. № 141.
16. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.01.2007 г. № 40-О-О (Справочная правовая система «Консультант плюс»).
17. Бахрах Д. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2 (Справочная правовая система «Гарант»).
18. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1975. С. 29.
19. Административное право. Учебник / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 1999. С. 312–313.
20. Административное право. Учебник / Под ред. Г.В. Атаманчука. М., 2003. С. 213–214.
21. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России. М., 2006. С. 641.
22. Мартынов А.В. Организационно-правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности органами федерального горного и промышленного надзора. Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 22–37.
23. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2005. С. 758–769.

**JUDICIAL CONTROL IN THE ADMINISTRATIVE SPHERE: DEFINITION, CHARACTERISTICS  
AND POSITION IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW**

*I.D. Fialkovskaya, O.A. Tonenkova*

In the theory of administrative law and administrative procedure, the problem of definition, characteristics and role of the judicial control in the administrative sphere in the system of administrative law remains virtually unresearched. In this article, the author's definition of judicial control is formulated, its features are identified, and a comparative legal study is made of such adjacent legal institutions as administrative justice, administrative jurisdiction, administrative legal procedure, and judicial supervision.