

На правах рукописи

АБДУЛЛИНА Сания Равильевна

**СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

12.00.14 — административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2011

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
КОНИН Николай Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ
СТАРИЛОВ Юрий Николаевич

кандидат юридических наук, профессор
МИЛЬШИН Юрий Николаевич

Ведущая организация — Поволжский институт имени
П.А. Столыпина — филиал ФГБОУ ВПО
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
(Поволжский филиал РАНХиГС)

Защита состоится 30 января 2012 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан 28 декабря 2011 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук

В.С. Хижняк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Органы исполнительной власти в настоящее время подвергаются постоянному реформированию. Вместе с тем в их деятельности выявляется значительное количество недостатков, которые влекут за собой нарушения прав как физических лиц, так и организаций. К таким негативным факторам относятся: коррупция, бюрократизм, избыточное нормотворчество и др.

В Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ отмечал: «... Государственный аппарат — это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счете народ ... В России на протяжении веков господствовал культ государства и мнимой мудрости административного аппарата»¹.

Рассматривая организационно-правовые вопросы дальнейшего совершенствования системы исполнительной власти в условиях российской административной реформы, особое внимание необходимо уделить системным аспектам деятельности исполнительной власти, в частности институту публичной власти. Это, прежде всего, касается установления совокупности специфических «сдержек и противовесов», обеспечивающих подконтрольность и эффективность ее работы посредством определения общих принципов функционирования среди прочих разновидностей публичной власти.

Органы исполнительной власти, являясь контрольными органами, сами нуждаются в контроле. В этой связи огромное значение приобретает деятельность судебных органов как средство обеспечения ответственности исполнительной власти. На встрече 19 июля 2010 г. с руководителями

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2008. 6 нояб.

высших судов, Генпрокуратуры и Министерства юстиции РФ по вопросам современного состояния судебной системы Президент РФ отметил, что действующие в нашей стране система судов, судебные процедуры, механизм исполнения судебных актов остро нуждаются в модернизации, поскольку далеко не всегда позволяют участникам правоотношений в полной мере использовать предоставленное им Конституцией право на обращение в суд и отстаивание своих законных интересов.

По мнению граждан, самые неорганизованные, труднодоступные, коррумпированные органы управления это: ГИБДД — 42,1 %, муниципальная администрация — 32,6 %, органы Минздравсоцзащиты — 32,2 %, судебная система — 25,7 %. Таким образом, граждане отмечают недостатки не только в деятельности органов исполнительной власти, но и судебной системы. При этом репрезентативная группа экспертов назвала условия, при которых чиновники будут выполнять строгие предписания по регламентации их деятельности. Это, прежде всего, надежный контрольный механизм (25,8 %) и ужесточение ответственности (24,5 %) (М.П. Петров).

В этой связи перед юридической наукой стоит задача по изучению как института государственного контроля в целом, так и судебного контроля в частности. Представляется необходимым рассмотрение судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти в качестве самостоятельного института административного права. В административно-правовой науке не разработаны теоретические положения, касающиеся данного института. А между тем судебный контроль является важнейшим способом обеспечения законности и государственной дисциплины наряду с другими видами контроля, а также надзором и контрольно-надзорной деятельностью. Все это свидетельствует о необходимости закрепления данного вида государственного контроля как в законодательстве, так и в отечественной правовой науке.

Цель диссертационного исследования состоит в рассмотрении и анализе судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти как самостоятельного,

обладающего внутренне присущими отличительными признаками, объективно закрепленного в нормах права института.

Задача диссертационного исследования — установить содержание правового регулирования института судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Ее решение сводится к следующему:

исследование способов обеспечения законности и дисциплины;

определение понятия и видов государственного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины;

определение понятия судебного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти в России как конкретно-исторического явления;

изучение понятия и признаков судебного контроля;

классификация видов судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти;

выявление особенностей контроля, осуществляемого Конституционным Судом РФ;

изучение особенностей и форм контроля судов общей юрисдикции;

характеристика особенностей и форм контроля, осуществляемого арбитражными судами;

выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы государственного контроля.

Актуальность проблемы, ее недостаточная разработанность в юридической науке обусловила выбор темы диссертационного исследования и основные направления его осуществления.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе осуществления судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.

Предметом диссертационной работы является судебный контроль как один из способов обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти; проблемы, связанные с реализацией различных видов судебного контроля и их форм.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования. Институт судебного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти в России тесно взаимосвязан с проблемой функционирования административной юстиции в Российской Федерации и проведения административной реформы. В разработку данных вопросов значительный вклад внесли Е.Б. Абросимова, С.Д. Князев, И.В. Панова, М.П. Петров, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, Н.Ю. Хаманева и др.

Проблемы судебного контроля в широком его понимании рассматривались такими авторами, как Г.А. Гаджиев, С.Л. Дегтярев, С.В. Левин, О.В. Макарова, К.А. Тимошкин, Б.А. Черняк.

Существенный вклад в изучение темы настоящей работы внесли исследования специалистов в области судебной власти, в частности: И.М. Байкина, Н.А. Колоколова, М.Ф. Косолапова, В.А. Ржевского, Т.А. Савельевой, А.Н. Сачкова, Ю.И. Стецовского, В.А. Терехина, Н.М. Чепурновой и др.

Судебный контроль в административно-правовой науке рассматривается в основном ряду способов обеспечения законности и дисциплины. В диссертации использовано значительное количество научных работ, посвященных исследованию категорий «законность», «дисциплина» и способов, их обеспечивающих. Здесь не оценим вклад таких ученых, как Д.Н. Бахрах, Д.А. Гавриленко, А.А. Головкин, Б.В. Дрейшев, В.Н. Дубовицкий, Н.М. Конин, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, Л.Л. Попов, И.В. Потокин, Ю.А. Тихомиров, А.В. Филатова, Б.А. Черняк и др.

Большое значение при подготовке диссертационной работы имели труды специалистов в области государственного контроля, в частности: В.П. Беляева, Л.А. Галаниной, А.И. Гурина, В.М. Горшенева, Н.А. Даньшиной, О.К. Застрожной, В.Г. Розенфельда, А.А. Сергеева, А.М. Тарасова, И.Б. Шахова.

Теоретико-методологическая и источниковедческая базы исследования. Методологической основой исследования послужил диалектический метод, а также другие апробированные общенаучные методы позна-

ния, методы, разработанные юридической наукой: функциональный, системный, логический, исторический, а также методы анализа и синтеза. В процессе работы автор обращался к частно-научным методам: сравнительно-правовому, конкретно-социологическому.

Нормативную базу исследования составили международно-правовые нормы, Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», российское административное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты.

Эмпирической базой исследования явились материалы практики Конституционного Суда РФ, судебные решения Высшего Арбитражного Суда РФ, решения иных судебных органов, а также относящиеся к исследованию статистические и социологические данные.

Достоверность полученных выводов определяется обоснованностью методологических положений по рассматриваемым проблемам; комплексной методикой исследования; всесторонним и объективным изучением указанных задач; применением различных методов научного познания в соответствии с задачами исследования; анализом нормативного материала и материалов правоприменительной практики, а также апробацией результатов исследования.

Научная новизна обусловлена предметом, целью диссертационной работы и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере изучения судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и направленными на дальнейшее совершенствование института судебного контроля.

Диссертация представляет собой комплексное, логически завершенное монографическое исследование, посвященное анализу теоретических и практических вопросов осуществления судебного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти.

В работе предпринята первая в российской юридической науке попытка целостного рассмотрения института судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполни-

тельной власти; даны рекомендации по совершенствованию законодательной базы.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. В административно-правовой науке отсутствует единый подход к определению понятия «способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти». На основе анализа различных способов обеспечения законности и государственной дисциплины предлагается следующая формулировка данного понятия: это юридическая деятельность государственных органов, обладающая специфическими признаками и направленная на проверку выполнения подчинённым определённых предписаний.

2. Обоснован вывод о том, что государственный контроль — это способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти, включающий проверку фактического выполнения нормативного акта, путей и средств достижения результата как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности, и принятие мер позитивного или негативного характера. Данное определение позволяет учесть основные признаки государственного контроля, отличающие его от иных способов обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

3. Доказана необходимость регламентации государственного контроля путем принятия федерального закона «О государственном контроле». Несмотря на введение в действие Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», понятие «государственный контроль» не получило своего законодательного закрепления. Исходя из п. «а» ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которым осуществление контроля за соблюдением федеральных законов относится к ведению Российской Федерации, данное понятие должно быть закреплено исключительно на федеральном уровне.

В федеральном законе «О государственном контроле» должны содержаться положения, регламентирующие: понятие «государственный контроль»; принципы осуществления государственного контроля; функции государственного контроля; методы и формы реализации контрольных полномочий.

Кроме того, в данном законе должны быть закреплены и виды государственного контроля, осуществляемые в Российской Федерации, в том числе и такой вид, как судебный контроль. Принятие указанного нормативного акта позволило бы унифицировать применение контрольных полномочий и сократить тем самым количество нарушений, допускаемых контролирующими органами.

4. 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.

5. Понятие судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти диссертант 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 ре-

зультатом которой может быть изменение или отмена административного акта или подтверждение его законности.

6. Обосновывается вывод о том, что к видам судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти относятся:

- 1) контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ;
- 2) контроль судов общей юрисдикции;
- 3) контроль, осуществляемый арбитражными судами.

7. На основе анализа действующего законодательства и юридической доктрины диссертант выделяет следующие формы контроля судов общей юрисдикции:

- 1) нормоконтроль;
- 2) рассмотрение жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан;
- 3) частные определения и представления;
- 4) рассмотрение жалоб граждан на постановления по делам об административных правонарушениях.

8. С целью нормативного закрепления функции судебного контроля в отношении судов общей юрисдикции необходимо внести следующие изменения и дополнения в законодательство.

Предлагается дополнить ст. 4 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» ч. 4 следующего содержания: «При осуществлении правосудия суды общей юрисдикции реализуют функцию контроля»; ст. 2 Гражданского процессуального кодекса РФ «Задачи гражданского судопроизводства» изложить в следующей редакции: «Задачами гражданского судопроизводства являются 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 Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Гражданское судопроизводство должно способствовать укреп-

лению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду посредством осуществления функции судебного контроля».

9. К формам контроля, осуществляемого арбитражными судами в отношении органов исполнительной власти, предлагается отнести следующие:

1) нормоконтроль;

2) рассмотрение заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;

3) рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

10. Необходимо нормативное закрепление функции судебного контроля в отношении арбитражных судов. В связи с этим п. 4 ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса РФ «Задачи судопроизводства в арбитражных судах» должен быть изложен в следующей редакции: «4) укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности посредством осуществления функции судебного контроля».

Теоретическая значимость работы определяется тем, что она представляет собой самостоятельное, комплексное научное исследование. Содержащиеся в ней выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки административного права.

Полученные выводы и обобщения могут быть использованы в правотворчестве, правоприменении в области государственного контроля, а также в научно-исследовательской и педагогической деятельности. Кроме того, они способны дать импульс развитию административного права в части, касающейся способов обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.

Сформулированные в работе теоретические положения могут оказаться полезными при подготовке учебных и учебно-методических пособий, лекций по курсу «Административное право Российской Федерации».

Практическая значимость диссертации состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования института судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены на заседании кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии и отражены в опубликованных статьях, изложены в докладах на научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение» (IV Саратовские правовые чтения, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.), Международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке», посвященной 80-летию ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» (г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.).

Структура диссертации обусловлена логикой исследования, поставленными целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности; определены цели, задачи, объект и предмет; раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость; сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту; приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Понятие и содержание судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти», состоящая из четырех параграфов, посвящена анализу

судебного контроля в ряду способов, посредством которых обеспечивается законность и государственная дисциплина в Российской Федерации.

В первом параграфе «Общая характеристика способов обеспечения законности и дисциплины» утверждается, что наиболее правильным, с позиции науки административного права, следует признать выделение трёх самостоятельных способов обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти: 1) государственный контроль; 2) государственный надзор; 3) государственная контрольно-надзорная деятельность.

По мнению автора, способом обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти является юридическая деятельность государственных органов, обладающая специфическими признаками и направленная на проверку выполнения подчинёнными определённых предписаний.

При этом надзор необходимо выделять в качестве самостоятельного средства обеспечения режима законности. Каждый из названных способов обладает определёнными специфическими признаками, что и позволяет говорить об их самостоятельности.

Так, контроль реализуется соответствующими органами не только для достижения законности и правопорядка, но и обеспечения эффективного государственного управления. Цель надзора заключается в точном и неуклонном исполнении законов, при этом принцип целесообразности в деятельности надзорных органов не применяется, так как это прерогатива исключительно органов исполнительной власти. Органы контроля вправе применять по результатам своей деятельности определённые меры, например, привлекать к административной ответственности. Кроме того, они могут сами проводить ревизии, приостанавливать незаконные распоряжения и действия должностных лиц. У надзорных органов такие полномочия отсутствуют. При этом прокуратура, осуществляющая надзор, является самостоятельным органом, не входящим ни в какую из ветвей государственной власти. В компетенцию прокуратуры входит проверка исполнения законов, в том числе и самими контролирующими органами.

Контрольно-надзорная деятельность обладает конкретными признаками, определяющими ее самостоятельность, а также соединяет в себе черты и контроля, и надзора. От надзора контрольно-надзорная деятельность переняла проверочные функции с позиции только законности; из содержания контроля — принятие мер в ходе или по результатам надзора, а именно мер административного принуждения. Кроме того, данная деятельность осуществляется определенными органами — федеральными службами.

Второй параграф «Понятие и виды государственного контроля» посвящен изучению признаков государственного контроля. На основе проведенного анализа характерных черт данного способа обеспечения законности и государственной дисциплины формулируется понятие «государственный контроль»: это способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти, включающий проверку фактического выполнения нормативного акта, путей и средств достижения результата как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности, и принятие мер позитивного или негативного характера. Отмечается, что существуют проблемы правового регулирования понятия «государственный контроль». Речь идет о необходимости принятия федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации, так как законодательно данное понятие не закреплено. При этом определение государственного контроля, его признаков и т.д. должно содержаться именно в федеральном законодательстве. Это обусловлено положением п. «а» ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которым осуществление контроля за соблюдением федеральных законов относится к ведению Российской Федерации. Другое упоминание в Конституции РФ термина «контроль» связано с деятельностью Счетной палаты РФ. В п. 5 ст.101 Конституции РФ говорится о том, что указанный орган государственной власти образуется Советом Федерации и Государственной Думой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета.

Данный термин упоминается и в различных федеральных законах. В заключительных статьях почти всех законодательных актов, регулирующих статус каких-либо органов или организаций, есть положение об осу-

шествии контроля за соблюдением соответствующих норм и правил этими субъектами.

Термин «контроль» также упоминается и в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, например, регулирующих деятельность федеральных служб, к функциям которых относится, как уже говорилось, осуществление контроля и надзора.

Таким образом, диссертант приходит к выводу о том, что речь о государственном контроле идет в различных нормативных актах и единого подхода к данному понятию и к видам контроля законодателем не выработано.

Существуют различные точки зрения на классификацию государственного контроля. Наиболее полно его виды представлены в классификации, данной В.П. Беляевым, который предлагает различные основания подразделения государственного контроля на виды, в том числе и в зависимости от органов, наделённых правом производить государственный контроль, и выделяет: а) парламентский контроль; б) президентский контроль; в) контроль органов исполнительной власти; г) судебный контроль; д) контроль Уполномоченного по правам человека.

В третьем параграфе «История становления и перспективы развития судебного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти в России» рассматриваются этапы становления данного способа обеспечения законности и государственной дисциплины и делается вывод о соотношении понятий «судебный контроль» и «административная юстиция».

Зарождение этого вида контрольной деятельности, его становление и развитие в нашей стране относятся к 20-м годам XIX в. Теоретические разработки данного вопроса были тесно связаны с проблемой административной юстиции (Н.Ю. Хаманева). Вместе с тем понятия «судебный контроль» и «административная юстиция» не равнозначны. Административная юстиция — это только часть судебного контроля.

В нашем государстве давно назрела необходимость принятия Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и законодательного акта, закрепляющего процедуру деятельности органов административной юстиции.

Вместе с тем при признании необходимости судебного контроля в сфере деятельности исполнительной власти не все авторы выступают за создание специальных административных судов (И.В. Панова, В.П. Куликов). Контроль над органами исполнительной власти предлагается осуществлять также административному органу. Представляется, что такая деятельность будет малоэффективной.

В четвертом параграфе «Понятие, признаки и виды судебного контроля» подробно рассматривается институт судебного контроля как самостоятельный способ обеспечения законности и дисциплины в сфере деятельности органов исполнительной власти. Проводится сравнение судебного контроля с другими видами контроля, а также надзором и контрольно-надзорной деятельностью. Критериями сопоставления являются: а) сфера действия контроля и надзора; б) субъекты контрольных (надзорных) функций; в) наличие (отсутствие) возможности использования принципа целесообразности при осуществлении того или иного способа обеспечения законности и государственной дисциплины; г) методы и формы осуществления контроля (надзора).

Автором выделяются следующие основные признаки судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: прежде всего, его необходимо рассматривать как функцию суда; другим признаком судебного контроля является распространение его только на правовую деятельность государственных органов и организаций, связанную с применением правовых норм в сфере государственного управления.

В отличие от остальных видов данный вид контроля осуществляется только судом. В связи с этим автор приходит к выводу, что специфика судебного контроля заключается в том, что он может быть только внешним, надведомственным, в процессе судебного контроля принцип целесообразности не применяется. Такой отличительный критерий государственного контроля, как возможность осуществления проверки путей и средств достижения результата с точки зрения целесообразности, а не только с точки зрения законности, на судебный контроль не распространяется. Это каче-

ство объединяет судебный контроль с такими способами обеспечения законности и дисциплины, как надзор и контрольно-надзорная деятельность. Вместе с тем оно позволяет отграничить судебный контроль от других видов государственного контроля.

Отличительные черты судебного контроля заключаются в следующем:

- 1) проводится в особой, строго процессуальной форме;
- 2) инициатива в осуществлении судебного контроля согласно действующему законодательству не принадлежит судебным органам, а зависит от граждан или государственных органов, требующих подтверждения судом законности или незаконности принятого акта управления;
- 3) осуществляется на основе обращения заинтересованных лиц и организаций, то есть не по инициативе судов;
- 4) по его результатам может быть изменение или отмена административного акта или подтверждение законности его.

Исследуемые признаки судебного контроля в сфере исполнительной власти позволяют выделить его в отдельный вид государственного контроля и сформулировать определение данного понятия. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти предлагается определять как функцию суда, осуществляемую в особой, строго процессуальной форме по заявлению или жалобе физического или юридического лица, распространяющийся только на правовую деятельность государственных органов и организаций, связанную с применением правовых норм в сфере государственного управления, и результатом которого может быть изменение или отмена административного акта или подтверждение его законности.

Государственный контроль органов судебной власти за соблюдением законности и дисциплины в управленческой сфере административно-правового регулирования осуществляется всеми звеньями судебной системы, закрепленной Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»; Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ; системой федеральных судов общей юрисдикции от Верховного Суда

РФ до районного суда и мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов РФ; системой федеральных арбитражных судов (Высший Арбитражный Суд РФ, арбитражные суды округов и арбитражные суды субъектов РФ).

Исходя из этих положений, диссертантом выделяются виды судебного контроля: контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ; контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции; контроль, осуществляемый арбитражными судами.

Вторая глава «Виды судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти» состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению особенностей судебного контроля, который реализуется различными звеньями судебной системы.

В *первом параграфе «Контроль, осуществляемый Конституционным Судом Российской Федерации»* отмечается, что на деятельность Конституционного Суда РФ распространяются все принципы судопроизводства, закрепленные в Конституции РФ. Однако некоторые из них приобретают специфическое содержание и в итоге определяют особенности контроля в сфере деятельности исполнительной власти данного судебного органа. Так, принцип состязательности приобретает в деятельности Конституционного Суда РФ особое содержание. На Конституционный Суд РФ распространяется запрет инициировать производство или выходить за пределы предмета, обозначенного в обращении. При этом необходимо учитывать то, что при конституционном судопроизводстве сторона лишь инициирует производство. Однако в результате решения Конституционного Суда РФ не выражают позицию какой-либо стороны, а принимаются исключительно на основе Конституции РФ и влекут соответствующие правовые последствия. Таким образом, по результатам судебного контроля, осуществляемого Конституционным Судом РФ, принятия каких-либо актов не требуется. Позиция Конституционного Суда РФ относительно того, соответствует ли Конституции РФ смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной

практикой, выраженная в постановлении Конституционного Суда РФ. В постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан, конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда РФ.

Названные положения позволяют выделить контроль Конституционного Суда РФ в особый вид судебного контроля.

Решения Конституционного Суда РФ принимаются в том числе и по вопросам деятельности органов исполнительной власти. Таким образом, данный судебный орган осуществляет контроль при рассмотрении обращений, которые подразделяются диссертантом на следующие группы:

1) по вопросам организации деятельности органов исполнительной власти;

2) по вопросам соблюдения конституционных прав и свобод граждан, реализуемых в сфере государственного управления, то есть в сфере деятельности органов исполнительной власти, а также правового статуса юридических лиц в этой сфере;

3) по вопросам государственной и муниципальной службы, в том числе и в органах исполнительной власти.

В диссертации приводятся решения Конституционного Суда РФ по указанным группам дел, дается их анализ, на основе которого делается вывод о следующих особенностях контроля Конституционного Суда РФ как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти:

во-первых, специфичен предмет деятельности Конституционного Суда РФ — данный орган принимает решения по общественно значимым вопросам;

во-вторых, при конституционном судопроизводстве сторона лишь инициирует производство, но в результате решения Конституционного Суда РФ не выражают позицию какой-либо стороны, а принимаются исключительно на основе Конституции РФ;

в-третьих, решения Конституционного Суда РФ влекут соответствующие правовые последствия.

Данные положения отличают контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, от иных видов судебного контроля и, в частности, от контроля, реализуемого судами общей юрисдикции.

Деятельность Конституционного Суда РФ как органа конституционного контроля является одной из эффективных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в сфере реализации исполнительной власти.

Второй параграф «Контроль судов общей юрисдикции» посвящен анализу особенностей и форм судебного контроля, реализуемого данными судебными органами.

В системе судебного контроля за законностью решений и действий органов исполнительной власти едва ли не решающая роль принадлежит разветвленной системе судов общей юрисдикции. Основным направлением контроля судов общей юрисдикции является проверка законности решений и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц. В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» систему судов общей юрисдикции в Российской Федерации составляют федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов РФ. К федеральным судам общей юрисдикции относятся:

- 1) Верховный Суд РФ;
- 2) верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов;
- 3) районные суды, городские суды, межрайонные суды (далее — районные суды);
- 4) военные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются федеральным конституционным законом;
- 5) специализированные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются федеральным конституционным законом.

К судам общей юрисдикции субъектов РФ относятся мировые судьи.

Полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов общей юрисдикции устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» и Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

На основе анализа указанных нормативных актов, а также ГПК РФ делается вывод о том, что судами общей юрисдикции рассматриваются дела по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов, а именно Конституционного Суда РФ и арбитражных судов.

Кроме того, существует также и такая форма контроля судов общей юрисдикции, как рассмотрение жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан.

Несмотря на то, что в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», употребляется термин «подача жалобы», и речь идет об обжаловании, в гл. 25 ГПК РФ «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» этот термин уже не используется, хотя она и содержит процессуальные нормы, регулирующие данный институт. Статья 254 ГПК РФ «Подача заявления об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего» гласит: «Гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы. Гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке

подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему». При этом в суд подается заявление, а не жалоба. Такое смешение терминов является следствием регулирования института административного права гражданско-процессуальными нормами.

Таким образом, следует согласиться с позицией ученых, предлагающих объединить все административно-процессуальные нормы в едином кодифицированном федеральном законодательном акте — законе об административном судопроизводстве. Его принятие отвечало бы потребностям практики, поскольку количество подобных споров, рассматриваемых судами, имеет устойчивую тенденцию к значительному росту. Создание такого кодифицированного акта будет способствовать эффективности и оптимизации процесса разрешения жалоб граждан и их объединений на решения и действия органов государственной администрации, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Тем самым будет решаться задача защиты прав и свобод человека и гражданина. Разрешение спора между лицом (физическим или юридическим) и органом государственной или муниципальной администрации заключается в судебном контроле за законностью действий органа (должностного лица) публичной власти, составляющем основное содержание института административной юстиции (К.С. Бельский).

Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в первом полугодии 2010 г. показал, что жалобы на неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти, органов местного самоуправления составили 54,8 тыс., или 4,5 % (в I полугодии 2009 г. — 47,8 тыс., или 3,4 %). Из них 13,9 тыс. — жалобы на действия судебных приставов-исполнителей (в I полугодии 2009 г. — 11,8 тыс.); 3,8 тыс. жалоб, или 27,6 % были удовлетворены (в I полугодии 2009 г. — 2,8 тыс. жалоб, или 24,5 %) ¹.

Таким образом, автор приходит к выводу о том, что нормоконтроль и обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы

¹ URL: www.cdep.ru (дата обращения: 08.07.2011).

граждан, это взаимосвязанные, но вместе с тем различные формы судебного контроля. Об этом свидетельствуют и отдельные главы ГПК РФ, регулирующие порядок реализации данных форм.

Если производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части регулируется гл. 24 ГПК РФ, то производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих — гл. 25. Различия обусловлены тем, что в первом случае обжалуются нормативные акты, а во втором — правоприменительные или индивидуальные, причем как письменные, так и устные.

Кроме нормоконтроля и обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, диссертант выделяет и такую форму судебного контроля, как частное определение или представление, выносимое при производстве по делам об административных правонарушениях. Статья 226 ГПК РФ закрепляет: «При выявлении случаев нарушения законности суд вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах. В случае несообщения о принятых мерах виновные должностные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до одной тысячи рублей. Наложение штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц от обязанности сообщить о мерах, принятых по частному определению суда». Согласно ст. 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим

представление. Таким образом, в данном случае также реализуется контроль в отношении в том числе и органов исполнительной власти, которые также могут допускать указанные нарушения.

Кроме того, автором обосновывается и выделение такой формы контроля судов общей юрисдикции, как рассмотрение жалоб граждан на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях». Дела об административных правонарушениях рассматриваются различными органами исполнительной власти, они выносят постановления, проверка законности которых и осуществляется данными судами.

Таким образом, существуют следующие формы контроля судов общей юрисдикции: нормоконтроль, рассмотрение жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, частные определения и представления, а также рассмотрение жалоб граждан на постановления по делам об административных правонарушениях.

В *третьем параграфе «Контроль, осуществляемый арбитражными судами»* речь, прежде всего, идет об особенностях и формах контроля, характерных для данного вида судебных органов.

Деятельность арбитражных судов регулируется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Исходя из ст. 29 АПК РФ, к формам контроля, осуществляемого арбитражными судами в сфере деятельности органов исполнительной власти, можно отнести нормоконтроль по аналогии с судами общей юрисдикции, так как арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов. Эти акты действуют в названных ст. 29 АПК РФ сферах, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в иных сферах.

По результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта арбитражный суд принимает одно из следующих решений:

1) о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;

2) о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

Решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия.

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, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу.

Другой формой контроля, осуществляемого арбитражными судами в сфере деятельности органов исполнительной власти, является рассмотрение заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц. Данная процедура регулируется соответственно гл. 24 АПК РФ.

Производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц возбуждается на основании заявления заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с требованием о признании недействительными ненормативных правовых актов или о признании незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов и лиц.

Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих пуб-

личные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) — незаконными.

Исходя из рассмотренных процедур, можно выделить следующие их особенности, по сравнению с общими правилами искового производства. Эти особенности характеризуют именно производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. К ним относятся:

- 1) процессуальная форма обращения в суд — не иск, а заявление;
- 2) основная часть доказывания возложена не на заявителя, а на ответчика;
- 3) со дня принятия решения арбитражного суда о признании недействительным нормативного или ненормативного правового акта полностью или в части указанный акт или отдельные его положения не подлежат применению.

На основании этого диссертант формулирует вывод о том, что, рассматривая дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, арбитражные суды осуществляют контроль за соответствующей деятельностью органов исполнительной власти, проверяют акт на соответствие его законодательству и в случае выявленных нарушений применяют определенные меры.

Согласно статистическим данным, в 2010 г. арбитражными судами рассмотрено 1671 дело об оспаривании нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления. Из общего количества рассмотренных дел в 212 случаях оспаривались нормативные акты федеральных государственных органов (требования удовлетворены по 104 делам), в том числе 107 нормативных актов в сфере налогов и сборов и 78 актов в области таможенного дела. По 248 делам оспаривались нормативные акты государственных органов субъектов РФ (требования удовлетворены по 48 делам), по 1119 делам — нормативные акты органов местного самоуправления (удовлетворено 293 требования).

Из результатов анализа судебных актов, опубликованных в 2010 г. в журнале «Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ», следует, что подавляющее большинство нормативных актов органов местного самоуправления, действие которых признано судом несоответствующим федеральным законам, касалось установления завышенных тарифов на жилищно-коммунальные услуги, введения местных налогов по повышенным процентным ставкам, увеличения коэффициентов при расчете арендной платы.

По сравнению с 2009 г., в 2010 г. на 16 % увеличилось количество рассмотренных дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц (за исключением актов налоговых органов). Среди дел об оспаривании ненормативных правовых актов более половины (58 %) составляют дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений федеральных государственных органов. По сравнению с 2009 г., их число увеличилось на 18,4 %. В рамках данного вида споров 13564 дела, или 93,3 % составляют дела об оспаривании ненормативных правовых актов таможенных органов. Данное обстоятельство объясняется увеличением числа обращений с заявлениями о признании незаконными решений таможенных органов по корректировке таможенной стоимости товаров.

В 2010 г. наблюдается рост числа рассмотренных арбитражными судами дел, связанных с применением налогового законодательства¹.

Исследование роли арбитражных судов в сфере взаимоотношения с органами исполнительной власти свидетельствует, что в настоящее время деятельность арбитражных судов (судей) является важным средством контроля и обеспечения законности в государственном управлении в сфере экономики, защиты прав и законных интересов участников гражданского оборота².

Так же как и суды общей юрисдикции, арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании решений административных органов о привле-

¹ См.: Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2010 году. URL: <http://www.arbitr.ru/vas/> (дата обращения: 10.07.2011).

² См.: Там же.

чении к административной ответственности. Только они исходят от юридических лиц или лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством. Данные постановления выносятся различными органами исполнительной власти, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ (налоговыми, таможенными, антимонопольными и т.д.). Поэтому рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности также является формой контроля, осуществляемого арбитражными судами в сфере деятельности органов исполнительной власти.

Таким образом, к формам контроля арбитражных судов в отношении органов исполнительной власти относятся:

- 1) нормоконтроль;
- 2) рассмотрение заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;
- 3) рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Для арбитражных судов такая форма, как частные определения и представления, АПК РФ не предусмотрена. В связи с этим данный нормативный акт нуждается в корректировке и дополнении статьей соответствующего содержания.

В **заключении** подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формулируются основные выводы, а также называются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. *Абдуллина С.Р.* К вопросу о способах обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 1(77). С. 60–64 (0,47 п. л.).

2. *Абдуллина С.Р.* История становления и перспективы развития судебного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти в России // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 2 (78). С. 56–62 (0,69 п. л.).

3. *Абдуллина С.Р.* Понятие судебного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 4 (79). С. 57–61 (0,47 п. л.).