

УДК 342.6:347.9
ББК 67.99(2)
Х-27

Хахалева Елена Владимировна, доктор юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия».

**К ВОПРОСУ О ЦЕЛИ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
(рецензирована)**

Рассматривая вопрос о целях судебного контроля, автор выявляет общую и специальную цель правосудия. Контроль осуществляется за законностью управленческих действий (бездействия) административного органа, состоящего в управленческих отношениях с физическим или юридическим лицом, заключается в восстановлении нарушенных прав и интересов граждан или юридических лиц и обуславливается специальной целью правосудия – разрешением спора.

Ключевые слова: *судебный контроль, орган исполнительной власти, цель правосудия.*

Khakhaleva Elena Vladimirovna, Doctor of Law, associate professor of the Department of Public and Law disciplines of the North Caucasus branch of FSBEI HPE "Russian Academy of Justice".

**ON THE PURPOSE OF JUDICIAL CONTROL OVER EXECUTIVE BODIES
(reviewed)**

The purpose of judicial control has been considered, the author reveals the general and special purposes of justice. Control is exercised over the legality of administrative actions of the administrative body, consisting of management relationship with an individual or legal entity, and is to restore the violated rights and interests of individuals and legal entities, and it is caused by the special purpose of justice - a resolution of the dispute.

Keywords: *judicial control, executive body, the purpose of justice.*

Все органы государства осуществляют свои функции с определенной целью, и правосудие как любая иная государственная деятельность целенаправленна. Цель правозащитной функции государства до такой степени взаимосвязана с целью деятельности его органов, как проводниками реализации функций государства, что вторая определяется первой.

Цель способствует выбору способа ее достижения, что, в свою очередь, и определяет ее результат. Соответственно от того, какой выбран способ достижения цели, можно предопределить будет ли достигнут необходимый результат. В итоге, под воздействием цели и вырабатываются способы ее достижения.

Судебная защита прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в современных условиях является самым эффективным способом защиты. Цель определяет не только результат, но и действенность судов, являющихся главным субъектом защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц. В данном случае роль суда трудно переоценить. Только с помощью судов возможно объективное, справедливое, законное разрешение споров государства с гражданином (организацией).

Здесь, несколько отвлекаясь от логики изложения, отметим, что функции государства на том или ином этапе его развития могут быть приоритетными или второстепенными. На современном этапе существования государства учеными подчеркивается, что функция защиты и охраны прав, свобод человека и гражданина является одной из приоритетных. Данная функция реализуется посредством деятельности всех органов государственной власти в пределах компетенции каждого из них. Стало быть, и орган законодательной власти, и орган исполнительной власти, и орган судебной власти в той или иной мере способствуют реализации функции защиты и охраны прав и свобод. И если для одних органов государства правозащитная функция – это одна из многочисленных функций (органы законодательной и исполнительной власти), то для судов данная функция является основной. В частности, органы законодательной власти принимают законы, в которых устанавливается порядок защиты закрепленных прав и свобод; органы исполнительной власти осуществляют, например, контроль и надзор за соблюдением законодательства, выдавая предписания об устранении выявленных нарушений прав, свобод и законных интересов, тем самым, способствуя их защите, а суды разрешают возникший спор, восстанавливая нарушенные права, свободы и законные интересы граждан и организаций.

С позиции теории разделения властей органы власти должны быть самостоятельны, независимы друг от друга, и одновременно обеспечивать взаимное равновесие. Это возможно только путем применения системы сдержек и противовесов, когда происходит объективное взаимовлияние данных ветвей власти, выражающееся, в том числе и во взаимоограничении одной ветви власти другой в целях предупреждения злоупотреблений властью. Одним из элементов такого ограничения является механизм взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, выражающийся в контроле суда как органа судебной власти за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти. С этих позиций можно констатировать определенное снижение свободы органов законодательной, исполнительной власти контролем суда, что поддерживает в правовом тоне деятельность органов государства.

Как верно отмечают отдельные ученые, исследование взаимоотношений суда с другими органами государственной власти представляет определенный интерес. Взаимодействие судебной и исполнительной ветвей власти происходит в процессе реализации судами государственной функции защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Отправляя правосудие и, тем самым, защищая права, свободы и законные интересы физических или юридических лиц, суды осуществляют, например, контроль за

административными актами и действиями (бездействием) органов исполнительной власти и их должностных лиц, разрешая дела, включая споры, возникающие между органами исполнительной власти и физическими или юридическими лицами.

Этот вывод не позволяет согласиться с теми учеными, которые утверждают, что судебный контроль и правосудие – это самостоятельные формы реализации судебной власти. Если это утверждение принять за правильный вывод, то получается, что, осуществляя контроль, суды не отправляют правосудие, поскольку они могут либо осуществлять контроль, либо отправлять правосудие. Это, по меньшей мере, странно.

Нам представляется более правильным считать, что судебный контроль является функцией судебной власти. Данная функция осуществляется через правосудие и проявляется, например, в современном гражданском процессе при разрешении спора не только о законности постановления административного органа о привлечении к административной ответственности, но и о возмещении вреда, причиненного следственными органами, законности действия (бездействия) должностного лица органа государственной власти и т.д.

Судебный контроль, очевидно, не должен быть безграничным. В литературе обсуждался вопрос о границах судебного контроля. В частности, дискутировалась проблема контроля судом не только законности, но и целесообразности деятельности органов исполнительной власти. Верховный Суд РФ поддержал позицию, высказанную учеными, заключающуюся в том, что судебный контроль должен ограничиваться исключительно законностью деятельности органов государства. В противном случае суды будут вторгаться в компетенцию органов исполнительной власти, что недопустимо в силу принципа разделения властей. Целесообразность административного акта как раз и означает обеспечение достижения с его помощью целей и задач управления, а также предвидение сложностей его реализации.

Судебный контроль – своеобразный элемент системы сдержек и противовесов. Судебный контроль – это часть деятельности суда по отправлению правосудия, поскольку другая часть этой деятельности означает разрешение судом иных дел, отнесенных к его подведомственности, включая привлечение к административной ответственности.

Соответственно судебный контроль за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц – это деятельность суда по отправлению правосудия на предмет соответствия или несоответствия актов и действий (бездействия) этих органов и их должностных лиц положениям законодательства. Иными словами, это проверка законности их деятельности.

Отметим, что, проверяя законность деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, суд ведь разрешает возникающие в связи с этим споры между органами государственной власти и лицами, не согласными с деятельностью этих органов. Например, судебный контроль осуществляется при обжаловании приказов о переводе на другую должность государственной гражданской службы, постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности, предписаний об устранении нарушений действующего законодательства и т.д.

В самом деле, в случае несогласия, например, физического лица с актом органа государственной власти он (акт) в судебном порядке оспаривается, что означает возникновение спора по поводу законности акта органа государственной власти. В то же время при судебном привлечении к административной ответственности контроль не осуществляется, поскольку спора не возникает. Привлекая к административной ответственности, суд не разрешает спор, он рассматривает дело об административном правонарушении. Спора как такового не возникает и вряд ли вызовет сомнение отсутствие спора в этом случае, поскольку лицо, привлекаемое к административной ответственности, согласно КоАП РФ, может оспорить только итоговый акт по делу – постановление, но не протокол об административном правонарушении. Другая ситуация возникает при оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности. Здесь возникает спор, так как, к примеру, лицо, привлеченное к административной ответственности, несогласно с вынесенным постановлением и обжалует его в суд. Суд, в свою очередь, осуществляя судебный контроль, проверяет законность данного постановления.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в России осуществляется только судом. В специальной литературе под правосудием понимается, прежде всего, деятельность суда – «применение судом в установленном законом процессуальном порядке норм права к конкретному спору (факту, действию, бездействию, отношению) с обязательным установлением правовых последствий для участвующих в этом споре лиц».

Правосудие – понятие разностороннее и ученые не ограничиваются только одним его смысловым значением. Для нас предпочтительнее рассматривать правосудие через категорию «отправление правосудия» как особого вида осуществления государственной власти по разрешению споров. Именно с этих позиций с учетом реализации судами государственной функции защиты прав, свобод и законных интересов посредством разрешения спора, нам представляется наиболее приемлемым толкование правосудия как властного разрешения судом возникшего спора.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ правосудие по смыслу ст.ст. 18, 118, 125, 126, 127 Конституции РФ связано, прежде всего, с разрешением соответствующих дел. Под осуществлением правосудия, таким образом, понимается деятельность суда, заключающаяся в принятии судебных решений. При этом не имеет значения, итоговый судебный акт вынесен по делу или только промежуточный. Итоговым актом правосудия является акт суда, определяющий правоотношения сторон или иные правовые обстоятельства, устраняющий спорность, обеспечивающий возможность беспрепятственной реализации права и охраняемого законом интереса, а также защиту нарушенных или оспоренных материальных прав и законных интересов. В итоговом судебном акте, разрешающем дело по существу, применяются нормы

права к конкретному случаю споре о праве. С этих позиций суд, разрешая дело и принимая решение, осуществляет правосудие, тем самым, обеспечивая права и свободы как непосредственно действующие.

Отправить правосудие судом общей юрисдикции – это значит разрешить дело, отнесенное к его подведомственности, и принять властное решение, позволяющее осуществить защиту нарушенных или оспоренных прав и законных интересов. Стало быть, основной формой правосудия является разрешение спора, в том числе и при принятии решения о действии (бездействии) главы муниципального образования законодательства и т.д.

С этих позиций нам представляется верным выделять общую и специальную цели правосудия. Общая цель правосудия состоит в осуществлении функции защиты прав, свобод и законных интересов как функции органа государства. Специальная цель правосудия детализирует общую его цель, отражая суть властных полномочий суда – полномочий по разрешению спора. Таким образом, реализация государственной функции защиты прав, свобод и законных интересов судами происходит посредством отправления правосудия, специальной целью которого является разрешение спора. И если лицу, состоящему в управленческих правоотношениях с административным органом, необходима защита его прав, например, при отказе административного органа в регистрации права, то, выбирая такой способ защиты, как судебная защита, лицо обеспечивает эффективное разрешение возникшего разногласия, что, в свою очередь, способствует осуществлению судебного контроля за управленческими действиями административных органов.

Поскольку суды при осуществлении ими судебного контроля за деятельностью административных органов, разрешают разногласия, возникшие между этими органами, с одной стороны, и физическим или юридическим лицом, с другой стороны, то можно ли сказать, что суды в таких случаях разрешают спор? Думается, что ответ должен быть положительным. Однако ни ГПК РФ, ни КоАП РФ не предусматривают разрешение разногласий (споров) при рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений. Согласно ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления. Иными словами, данная норма подчеркивает противопоставление дел, возникающих из публично-правовых отношений, и споров о праве. Она словно устанавливает, что есть спор о праве, а есть дела, возникающие из публично-правовых отношений. Как отмечают авторы комментария к ГПК РФ, в ч. 3 ст. 247 ГПК РФ фактически закреплено положение, согласно которому при рассмотрении дел, возникающих из публично-правовых отношений, суд не рассматривает спор о праве, а осуществляет проверку законности обжалуемых актов или действий. При этом, если наличие спора о праве, подведомственного суду, устанавливается при подаче заявления в суд (например, заявлены требования о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта), судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления при условии, что этим не нарушаются правила подсудности рассмотрения дела (ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, п. 7. Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»). Если же при рассмотрении заявления будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, суд применяет аналогию закона и выносит определение об оставлении заявления без рассмотрения, в котором разъясняет заявителю и другим заинтересованным лицам право разрешить спор в порядке искового производства (ч. 4 ст. 1, ст. 263 ГПК РФ).

Между тем, предмет контроля и специфика деятельности, как административных органов, так и судов, определяют особенности целей судебного контроля. Эти особенности заключаются в том, что контроль осуществляется, прежде всего, за законностью управленческих действий (бездействия) административного органа, состоящего в управленческих отношениях с физическим или юридическим лицом, а также то, что контроль за деятельностью органов исполнительной власти обуславливается специальной целью правосудия – разрешением спора. Это значит, что судебный контроль выражается в восстановлении нарушенных прав и интересов граждан или юридических лиц в результате рассмотрения спора.

Эти особенности настолько взаимосвязаны между собой, что, реализуя правозащитную функцию государства в публично-правовых отношениях, суды не только разрешают спор, но и, в конечном счете, восстанавливают законность и правопорядок (состояние правовой урегулированности общественных отношений).

Таким образом, проблемы порождают и другие вопросы, к которым относятся такие, как существование публично-правовых споров, разрешаемых в порядке административного судопроизводства, наличия административных исков и т.д. Решение этих вопросов требует не одного самостоятельного исследования, способного аргументировать необходимость признания законодателем этих правовых явлений.

Литература:

1. Александров Н.Г. Законность и правопорядок в социалистическом обществе / Н.Г. Александров // Советское государство и право. - 1955. - №5.
2. Анисимов П.В. Права человека и правозащитное регулирование: проблемы теории и практики / П.В. Анисимов. - Волгоград, 2004. - С. 80.
3. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов: СГАП, 2001. - С. 308.
4. Безруков А.М. Преюдициальная связь судебных актов / А.М. Безруков. – Москва: Волтерс Клувер, 2010. - С. 4-5.
5. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления: учебное пособие / Р.Ф. Васильев.– Москва: МГУ, 1970. - С. 3.

6. Денисов Ю.А. Абстрактное и конкретное в советском правоведении / Ю.А. Денисов, Л.И. Спиридонов. - Ленинград: Наука, 1987. - С. 139.
7. Ершов В.В. Суд в системе органов государственной власти / В.В. Ершов // Российское правосудие. - 2006. - №1. - С. 42.
8. Ефимова Ю.В. Специализация гражданской процессуальной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Ефимова. - Саратов, 2005. - С. 10.
9. Ильин И.А. Теория прав и государства / И.А. Ильин, под ред. В.А. Томсинова. – Москва: Зерцало, 2003. - С. 110.
10. Иск в гражданском судопроизводстве / О.В. Исаенкова [и др.]. – Москва: Волтерс Клувер, 2009. - С. 188.
11. Каск Л.И. Функции и структура государства / Л.И. Каск. - Ленинград: ЛГУ, 1969. - С. 20-32.
12. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный) / под ред. Г.А. Жилина. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2010.
13. Комментарий к Конституции Российской Федерации (ст. 118) / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. - Москва: Эксмо, 2010.
14. Макарова О.В. Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Макарова. – Москва, 2006. – С. 11-12.
15. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография / И.М. Машаров. – Москва, 2009. – С. 18.
16. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. №2 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2009. - №4.
17. Панова И.В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Москва: Норма, 2008. – С. 154.
18. Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ / И.Л. Петрухин. – Москва: Наука, 1991. – С. 95.
19. По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова: постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. №1-П // Сборник законодательства Российской Федерации. - 2001. - №7. - Ст. 700.
20. Попова Ю.А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю.А. Попова. – Краснодар, 2002. - С. 18.
21. Сапфинова А.А. Защита трудовых прав и законных интересов работников органами государственного надзора и контроля: монография / А.А. Сапфинова. - Краснодар, 2009. - С. 12.
22. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю.Н. Старилов. – Москва: НОРМА, 2001.
23. Старилов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю.Н. Старилов // Правоведение. - 2000. - №2. - С. 101.
24. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Ю. Хаманева, Н.Г. Салищева. - Москва, 2001. - С. 58.

References:

1. Alexandrov N.G. *Law and order in the socialist society* // *Soviet State and Law*. 1955. № 5.
2. Anisimov P.V. *Human rights and human rights regulation: theory and practice*. - Volgograd, 2004. P. 80.
3. Baytin M.I. *Essence of the law (the current legal law comprehension on the verge of two centuries)*/M.I. Baytin. - Saratov: SSAL, 2001. P.308.
4. Bezrukov A.M. *Prejudicial relationships of judgments*. M.: Wolters Kluwer, 2010. P.4-5.
5. Vasiljev Y.N. *Legal acts of the governing bodies. Textbook*. M.:MSU, 1970. P. 3.
6. Denisov Y.A. *Abstract and concrete in Soviet jurisprudence* / Denisov Y.A., Spiridonov L.I. - L.: Nauka, 1987. P. 139.
7. Ershov V.V. *The court in the system of public authorities* // *Russian justice*. 2006. No. 1. P. 42.
8. Efimova Y. V. *Specialization of civil procedural activities*. Diss Cand. of Law, Saratov, 2005. P.10.
9. Ilyin I.A. *Theory of law and state* / Ed. V.A. Tomsinov. M.: Zertsalo, 2003. P.110.
10. *The claim in civil proceedings*/ O.V. Isaenkova [and oth.]. - M.: Wolters Kluwer, 2009. P.188
11. Kask L.I. *The functions and structure of the state* / Kask L.I. -L.:LSU,1969.- P.20-32
12. *Comments on the Civil Procedure Code (itemized)* / ed. G.A. Zhilin. 5th ed., rev. and add. M.: Prospect, 2010.
13. *Commentary to the Constitution (Article 118)* / Ed. V.D. Zorkin, L.V. Lazarev. M.: Exmo, 2010.
14. Makarova O.V. *Judicial control of law courts over the relevance of regulations of federal executive power to the federal law: abstr. diss. ... Cand. of Law*. M., 2006. P.11-12
15. Masharov I.M. *Administrative and public activities in Russia. Legal Issues: monograph* / I.M. Masharov. - M., 2009. P.18.
16. *On the practice of dealing cases of contesting the decisions, actions (inaction) of state authorities, local self-government officials, state and municipal employees by courts: resolution of the Plenum of the Supreme Court of the RF on February 10, 2009 № 2* // *Bulletin of Supreme Court of the RF*. 2009. № 4

17. *Panova I.V. Administrative and procedural law of Russia. 2nd ed. rev. and add. M.: Norma, 2008. P.154.*
18. *Petrukhin I.L. Justice: time of reforms. M.: Nauka, 1991. P. 95.*
19. *On the Constitutionality of the provisions of paragraph 2 of Article 1070 of the Civil Code of the Russian Federation in connection with the complaints of citizens I.V.Bogdanov, A.B.Zernov, S.I. Kalyanov and N.V.Trukhanov: Decision of the Constitutional Court on January 25, 2001 № 1-P // LC RF. - 2001. -No. 7.- Art.700.*
20. *Popova Y. A. Proceedings in cases arising from public legal relations (theoretical problems). Krasnodar, 2002. - P.18.*
21. *Sapphirova A.A. Protection of labor rights and interests of employees by state supervision and control bodies: monograph. Krasnodar, 2009. - P.12.*
22. *Starilov Y.N. Administrative justice. Theory, history, and prospects. M.: NORMA, 2001.*
23. *Starilov Y.N. On the question of a new understanding of administrative justice // Jurisprudence. - 2000. - No. 2. - P. 101.*
24. *Khamaneva N.Y. Administrative justice and administrative law in the Russian Federation / Khamaneva N.Y., Salishcheva N.G. - M., 2001. - P.58.*