

## **СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Автор статьи рассматривает систему судебного контроля по защите прав и свобод человека в сфере административной деятельности. Одной из форм судебного контроля в сфере управления, касающейся защиты прав граждан, является институт судебного обжалования неправомерных действий (бездействия), решений государственной и муниципальной администрации.*

**Ключевые слова:** судебный контроль, административные суды, принципы правосудия в гражданском, арбитражном и уголовном процессах.

S.S. Kozlov

### **JUDICIAL REVIEW TO PROTECT HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL ACTIVITIES**

*The author considers the system of judicial review to protect the rights and freedoms in the sphere of administrative activity. One form of judicial control in management, regarding the protection of the rights of citizens, is the institution of judicial review is not lawful – action (or inaction), the decisions of state and municipal administration.*

**Keywords:** judicial review, administrative courts, civil, bankruptcy and criminal proceedings.

Одним из основных элементов правового государства является институт судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Именно специфика этой деятельности, носящей подзаконный характер, порождает необходимость контроля со стороны представительных, вышестоящих в порядке подчиненности, а также судебных органов.

Одной из форм судебного контроля в сфере управления, касающейся защиты прав граждан, является институт судебного обжалования неправомерных действий (бездействия), решений государственной и муниципальной администрации. В разных государствах этот институт прошел довольно сложные и неоднозначные этапы своего становления. В результате в каждой из стран создавались институты защиты прав граждан с учетом исторической обстановки и потребностей общественного развития. Во многих странах институт судебного контроля реализуется через систему административной юстиции. Несмотря на определенные отличия, все существующие в мире системы объединяет главная цель – осуществление судебного контроля

за правомерностью (законностью) актов публичной власти по отношению к лицам, не обладающим государственно-властными полномочиями.

Практика рассмотрения судами общей юрисдикции административно-правовых споров также имеет явную тенденцию к значительному росту. В этой связи закономерным является постановка вопроса о необходимости специализации судов. Подобная идея неоднократно высказывалась в юридической литературе. Следует также отметить, что и представители судейского корпуса активно поддерживают эту идею. В настоящее время суды переполнены делами, а большинство судей, которые рассматривают гражданские дела, работают с явным превышением индивидуальной нагрузки. Об этом еще говорилось в решении Совета по судебной реформе при Президенте РФ «Об обеспечении доступности правосудия и быстроты его осуществления» от 12 марта 1997 г. Подобной точки зрения придерживается и Верховный суд РФ, который 22 июня 2000 г. на своем Пленуме принял Постановление «О внесении в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О судостроительстве РСФСР” и Гражданский процессуальный кодекс РФ». Суть изменений – создание судебных кол-

<sup>1</sup> Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права и АСД ОВД ДВЮИ МВД РФ.

легий по административным делам. Об этом говорится в проекте Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции», внесенного Президентом РФ в Государственную думу в 1999 г.

Однако 19 августа 2000 г. Пленум Верховного суда РФ принимает новое Постановление «О внесении в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов», «О федеральных административных судах в Российской Федерации», «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон», «О судебной системе Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон», «О военных судах Российской Федерации», а в октябре 2000 г. – еще одно Постановление Пленума Верховного суда РФ «О внесении изменений и дополнений в проекты федеральных конституционных законов», «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон», «О судебной системе Российской Федерации».

Таким образом, естественным продолжением укрепления судебной власти как третьей власти в государстве было бы учреждение системы административных судов, которая может иметь структуру, предложенную Верховным судом РФ, может быть скопирована с системы построения судов общей юрисдикции путем вычленения специализированных коллегий (палат), созданных на первом этапе в судах общей юрисдикции всех уровней для рассмотрения административных споров. При этом следовало бы четко определить подсудность конкретных видов дел судам соответствующих инстанций и процедуру рассмотрения этих дел.

В качестве оснований для обращения гражданина или юридического лица в административный суд было бы целесообразно использовать формулу Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. Такое обращение возможно, если соответствующим правовым актом или действием (бездействием) нарушены права, свободы и охраняемые законом интересы заявителя; созданы препятствия к осуществлению заявителем его прав, свобод и охраняемых законом интересов; не обеспечены необходимые условия для реализации прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителя.

Полагаем, что формой обращения за судебной защитой в публично-правовом (административном) споре может быть административ-

ный иск. При этом должны быть определены разновидности административных исков, в зависимости от которых будут предусмотрены виды судебных постановлений и правила их исполнения:

а) о признании нормативного правового акта публичной администрации (органа исполнительной власти, органа местного самоуправления), нарушающего права и свободы человека и гражданина, не соответствующим закону;

б) об отмене или изменении индивидуально-административного акта и восстановлении нарушенного права гражданина или объединения граждан;

в) об издании (принятии) индивидуально-административного акта в целях реализации права гражданина в конкретном правоотношении;

г) о признании конкретного юридического факта в качестве основания возникновения, изменения или прекращения публично-правового (административного) статуса гражданина.

В Законе об административном судопроизводстве необходимо закрепить принципы правосудия, вытекающие из норм Конституции РФ и отражающие идеи правового государства. Отметим, что эти принципы в равной мере являются основополагающими в гражданском, арбитражном и уголовном процессах.

Немаловажное значение имеет и установление процессуальных сроков, отражающих специфику административных дел. Речь идет о сокращенных сроках обращения заявителя в суд и сроков рассмотрения дела административным судом. Необходимо определить «пресекательный» срок обращения в суд. Как известно, по действующему закону он определен в три месяца со дня, когда лицу стало известно о нарушении его права и свободы. Необходимо также и определенный срок для подготовки дела к слушанию в суде.

На наш взгляд, этот срок не должен быть универсальным или единым. Более целесообразно было бы предусмотреть предельные сроки начала рассмотрения дела, исходя из специфики спорного публично-правового (административного) отношения. Например, споры, связанные с нарушениями избирательного законодательства, требуют в определенных случаях немедленного рассмотрения. Краткие процессуальные сроки могут быть предусмотрены относительно фактов неправомерного административного задержания, изъятия документов, транспортных средств и т.п.

Однако во всех случаях, по нашему мнению, максимальный срок подготовки дела к слушанию не должен превышать одного месяца.

Актуальным остается вопрос, который неоднократно обсуждался в юридической литературе. Речь идет о том, как далеко должны распространяться границы контроля суда в сфере публичной власти при оценке решения или действия органа или должностного лица: признается ли за судом право контролировать только законность или также целесообразность акта? Полагаем, что суду не следует предоставлять права исследовать причины и основания (помимо юридических), на которых основано принятие акта. Такое право означало бы «вторжение» в сферу компетенции иной ветви власти, имея в виду осуществление соответствующим органом предоставленных ему законом полномочий. Могут ли суды, вынося решение о признании акта недействующим, внести в этот акт необходимые с точки зрения суда изменения? Видимо, признание за судом подобных прав поколебало бы принципы разграничения компетенции между ветвями государственной власти.

Другой важной проблемой административного судопроизводства является порядок пересмотра решений, вынесенных административными судами. На наш взгляд, в административном судопроизводстве целесообразно ввести апелляционный порядок обжалования судебных постановлений. Представляется, что административный суд второй инстанции вправе принять одно из следующих решений по апелляционной жалобе: 1) оставить решение суда первой инстанции без изменения, а жалобу без удовлетворения; 2) изменить решение суда первой инстанции или отменить его и вынести новое решение; 3) отменить решение суда первой инстанции и прекратить производство по делу.

Формой вынесения нового решения может быть апелляционное постановление, а в случаях оставления жалобы без удовлетворения или прекращения дела производством – апелляционное определение. Вместе с тем, не следует исключать возможности пересмотра судебных решений в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

В Особенной части законодательного акта об административном судопроизводстве предлагается урегулировать отдельные виды производства применительно к специфике публично-правовых отношений, в том числе по предмету обжалования:

а) об оспаривании нормативных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан и противоречащих закону (за исключением актов, подлежащих оспариванию в порядке конституционного судопроизводства);

б) об обжаловании индивидуальных (не-

нормативных) актов, а также действий (бездействия) органов, должностных лиц органов государственной власти или органов местного самоуправления;

в) об обязанности принять (издать) конкретный индивидуальный акт;

г) об установлении юридических фактов, связанных с публично-правовым статусом гражданина.

По содержанию административных исков можно выделить следующие виды дел:

1) об обжаловании решений, действий (бездействия), связанных с нарушением избирательных прав граждан и их прав на участие в референдуме;

2) об обжаловании решений, действий (бездействия), нарушающих права и свободы граждан в социальной сфере (здравоохранение, социальная защита, в том числе пенсионное обеспечение, образование и др.);

3) об обжаловании решений, действий (бездействия), связанных с предоставлением гражданам земельных участков под строительство и иные цели, с осуществлением строительства и т.п.;

4) об обжаловании решений, действий (бездействия) органов, должностных лиц, осуществляющих государственный надзор и контроль и применяющих связанные с этим меры административного принуждения (в том числе по вопросам регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания, выезда за пределы Российской Федерации, по налогам и сборам, таможенным платежам, взимаемым с граждан и их некоммерческих организаций);

5) о прекращении или приостановлении деятельности общественных объединений и религиозных организаций;

6) об обжаловании актов органов записей гражданского состояния;

7) об обжаловании решений (бездействия) органов, уполномоченных выдавать лицензии на профессиональную деятельность (частная детективная и охранная служба и т.п.);

8) об обжаловании органами местного самоуправления решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти.

Таким образом, налицо две точки зрения по поводу формы законодательного акта об административном судопроизводстве. Разумеется, слово здесь – за законодателем.

Для того чтобы уяснить сущность административно-юрисдикционного процесса и административно-юрисдикционного производства, необходимо обратиться к положениям, разработанным учеными как в области общей тео-

рии права, так и в науке административного права, управления, в гражданском процессе. К сожалению, следует констатировать, что в настоящее время, на наш взгляд, отсутствует достаточно стройная теория, позволяющая логично определить следующие ключевые дефиниции: «юридический процесс», «юридическая процедура», «юридическое производство».

Таким образом, можно сформулировать, что административно-юрисдикционный процесс представляет собой совокупность юридических действий по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях. Что касается административно-юрисдикционного производства, то под ним следует понимать нормативно установленные порядок и формы осуществления указанных действий, а также юридические формы результатов соответствующих процессуальных действий.

Таким образом, следует вывод, что формирование административной юстиции связано с сохранением специализированных палат на уровне районных, городских судов и созданием админи-

стративного суда в каждом субъекте Федерации, а также в Высшем административном суде Российской Федерации. Таким образом постепенно будет создана стройная система органов административной юстиции, возглавляемая Высшим административным судом РФ.

Формирование коллегий по административным делам, а также создание самих административных судов полностью соответствует идее о специализированном подходе к организации судопроизводства в нашей стране. Предложенные концепции могут быть реализованы с учетом того, что порядок организации и учреждения органов административной юстиции, процедура их деятельности должны быть урегулированы федеральным законодательством. Осуществление судебного контроля за решениями органов публичной администрации требует адекватных процессуальных форм судопроизводства, существенно отличающихся от гражданского судопроизводства. На наш взгляд, они должны найти отражение в федеральном акте об административном судопроизводстве.