

УДК 342.92

СУДЕБНЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

О. С. Клепикова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 июня 2011 г.

Аннотация: *статья посвящена институту судебного нормоконтроля как способа обеспечения законности в сфере публичного управления. Анализируются понятие, особенности, проблемы правового регулирования и содержания судебного нормоконтроля как элемента механизма обеспечения законности в сфере публичного управления.*

Ключевые слова: *судебный нормоконтроль в сфере публичного управления, административная юстиция и административные суды.*

Abstract: *the article is devoted to the Institute of judicial control over standard legal acts as way of maintenance of legality in sphere of public management. The concept, features, problems of legal regulation and the maintenance judicial control over standard legal acts, as element of the mechanism of maintenance of legality in sphere of public management are analyzed.*

Key words: *judicial control over standard legal acts as way of maintenance of legality in sphere of public management, administrative justice and administrative courts.*

В настоящее время проблема судебного нормоконтроля как способа обеспечения законности в сфере публичного управления, несмотря на видимую научную востребованность и практическую значимость, так и не приобрела особого внимания со стороны общества и государства. Судебный нормоконтроль не имеет должного законодательного регулирования и не получил четкого места в юридической науке. Существуют разные научные мнения на этот счет.

Некоторые ученые-юристы, точки зрения которых мы придерживаемся, считают, что нормоконтрольная судебная деятельность может быть включена в предмет административно-правового регулирования¹. Другие относят данное правовое образование к системе судопроизводства и судостроительству². Есть мнение, что судебный нормоконтроль – это комплексный межотраслевой институт российского права³. Кроме того, в юридической

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2003. Вып. 1. С. 32.

² См.: *Лебедев В.* От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Рос. юстиция. 2000. № 9. С. 2.

³ См.: *Алексеев С. С.* Право на пороге нового тысячелетия : некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 115.

науке не сложилось однозначного мнения относительно понятия, классификации судебного нормоконтроля, его взаимосвязи с правосудием.

В данной статье мы продолжим научную дискуссию на указанную выше тему и обозначим свое видение вопроса о понятии, особенностях, проблемах правового регулирования и содержании судебного нормоконтроля как элемента механизма обеспечения законности в сфере публичного управления, правового института, успешное функционирование которого позволит эффективно осуществлять государственно-управленческую деятельность в нашей стране.

Главная сложность в решении обозначенных вопросов и одновременно их актуальность состоят в том, что сфера осуществления судебного нормоконтроля необычайно широка, она охватывает практически все стороны жизни нашего общества, формирования и функционирования механизма государственной власти, социального и государственного управления.

Нормоконтроль в самом широком смысле может пониматься как оценка соответствия актов меньшей юридической силы актам большей юридической силы⁴. Сужение данного определения до понимания его как способа обеспечения законности в сфере публичного управления связывается с определением его правовой природы, предназначением судебного нормоконтроля в рамках рассматриваемой сферы и его содержанием, т.е. наличием соответствующих предмета (объекта) и субъекта.

Нормоконтрольная судебная деятельность направлена на установление и обеспечение режима законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, на ограничение произвольного применения правовых норм и на исправление юридических ошибок⁵.

В Российской Федерации признание, соблюдение, обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц выступают одним из фундаментальных принципов организации и функционирования органов публичного управления. Современные международные стандарты предусматривают наличие в государстве эффективного инструмента, направленного на обеспечение и защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Если в конституции правового государства закреплены принципы разделения властей и независимости судопроизводства, то законом должен быть регламентирован судебный порядок защиты граждан от незаконных действий и решений органов управления и их должностных лиц. В этом случае, как правило, говорят об административной юстиции⁶.

Административная юстиция призвана также осуществлять судебный контроль за функционированием исполнительной власти, реализуя принцип разделения властей, причем органы административной юстиции в

⁴ См.: Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 234.

⁵ См.: *Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. С. 32.

⁶ См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001. С. 37.

некоторых странах независимы и отделены как от исполнительной власти, так и от общих судов⁷.

Во многих европейских странах, например Франции, ФРГ, Испании, Швейцарии, административная юстиция (или административное судопроизводство) является сложившимся институтом⁸.

В литературе рассматриваются четыре основные модели (типа) административной юстиции: административный («управленческий тип»); общесудебный, «квазисудебный» (англоамериканский, «англосаксонский»); административно-судебный («германский тип»)⁹. Несмотря на наличие разных моделей создания административной юстиции, существуют и общие черты, которые объединяют все виды органов административной юстиции. Прежде всего следует выделить тот факт, что административная юстиция рассматривается как одна из форм контроля за законностью в сфере управления и как способ защиты субъективных прав граждан. Органы административной юстиции разрешают споры публично-правового характера, а именно в сфере административного права¹⁰.

В настоящее время в Российской Федерации административной юстицией считается правосудие по административным делам, осуществляемое по нормам гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права (т.е. это гражданское судопроизводство)¹¹. Давая широкое толкование административной юстиции, Н. Г. Салищева отмечает, что сущность административной юстиции не сводится только к деятельности общих судов по рассмотрению административно-правовых споров. Административная юстиция – это упорядоченная система внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам¹². Смешивание административной юстиции и правосудия по административным делам (что и происходит у нас) не позволит эффективно решить проблему контроля за деятельностью исполнительной власти. Отсюда возникает необходимость создания специализированных органов (судебных, «квазисудебных»), правомочных отменять противоправные акты органов государственного управления, нарушающих субъективные права и законные интересы физических и юридических лиц, т.е. обеспечивать законность в сфере публичного управления.

⁷ См.: *Пилипенков А. Н.* Конституционная регламентации статуса исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал рос. права. 1997. № 11. С. 132–133.

⁸ См.: *Демин А. А.* Суды административной юстиции : сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестник МГУ. Серия: Право. 1994. № 1. С. 46–53.

⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения. Воронеж, 2010. С. 283.

¹⁰ См.: *Хаманева Н. Ю.* Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. С. 44.

¹¹ См.: *Бахрах Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал рос. права. 2000. № 9. С. 14.

¹² См.: *Салищева Н. Г.* О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 78.

Различаются три способа обеспечения законности в сфере публичного управления: административный, судебный и прокурорский.

Не акцентируя внимания на сущности указанных выше способов, считаем, что для правовой защиты граждан в сфере публичного управления самым эффективным инструментом является обращение в суд. При этом судебной проверке законности действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц может или даже должна предшествовать процедура административного порядка рассмотрения спора о законности совершенных действий или принятых актов управления.

Прокурорской формой реагирования на незаконные действия и решения органов публичного управления и их должностных лиц является протест, но главный недостаток такого способа обеспечения законности в сфере государственного управления заключается в том, что протест, принесенный прокурором на такие решения и действия, автоматически их не отменяет.

Как показывает анализ судебной практики рассмотрения споров с участием органов исполнительной власти, предметом судебного разбирательства в 90 % случаев является правовой акт управления, оспариваемый на предмет его соответствия действующему законодательству. Поэтому основное содержание судебной проверки в сфере публичного управления заключается в нормоконтроле, т.е. граждане Российской Федерации и иные уполномоченные лица могут оспорить в судах нормативные правовые акты, принятые органами исполнительной власти Российской Федерации.

Судебный нормоконтроль – это одна из основных форм воздействия судебной власти на другие ветви государственной власти. Проверка судами нормативных правовых актов является очень важным инструментом сдержек и противовесов в механизме разделения властей. При этом контроль за деятельностью органов государственного управления и должностных лиц является одним из основных требований обеспечения законности.

Кроме того, в ст. 125 Конституции РФ закреплена особая форма судебного контроля – судебный конституционный контроль.

Термин «нормоконтроль» применительно к судебной деятельности введен в научный оборот судебной практикой. Первый раз данную правовую категорию употребил Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ¹³. Отсюда нам представляется, что для обозначения правовой природы и места судебного нормоконтроля в сфере обеспечения законности публичного управления необходимо его законодательное закрепление как особой правовой формы осуществления судебной власти. Мы согласны с мнением, что осуществление судебной контрольной деятельности – это вид государственной деятельности, а судебный контроль – самостоятельная правовая форма осуществления судебной власти, действующая наряду с такой формой ее реализации, как

¹³ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

правосудие¹⁴. Нам импонирует точка зрения М. Р. Чарышева о том, что во всех случаях, когда в суде обжалуются действия (решения, акты) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, даются разрешения на совершение определенных действий, речь должна идти о судебном контроле. В остальных случаях при рассмотрении и разрешении дел в суде речь идет о правосудии. Иначе говоря, при осуществлении судебного контроля устанавливается один факт: законно ли действие (бездействие) либо акт соответствующего органа, должностного лица¹⁵.

В настоящее время в науке нет четкой дефиниции судебного нормоконтроля в сфере обеспечения законности публичного управления. При этом особенность судебного нормоконтроля в сфере обеспечения законности публичного управления и его отличие от контрольной деятельности других государственных органов заключается в том, что суд проверяет законность правовых актов органов исполнительной власти и их должностных лиц и принимает решения, отменяющие незаконные правовые акты и обязывающие действовать органам публичного управления в соответствии с законом. Нельзя не заметить, что в рамках нормоконтроля суд «контролирует» не нормы права, принимаемые органами исполнительной власти, а деятельность самих этих органов.

По нашему мнению, на современном этапе развития юридической науки, в широком смысле, под судебным нормоконтролем в сфере обеспечения законности публичного управления следует понимать деятельность судебной власти, заключающуюся в проверке судами законности правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации, осуществляемую в особом процессуальном порядке, в целях восстановления и защиты прав, свобод, а также законных интересов физических и юридических лиц. При этом судебный нормоконтроль в сфере обеспечения законности публичного управления должен стать надежным элементом фундаментальной юридической конструкции, обеспечивающим судебную правовую защиту физическим и юридическим лицам¹⁶.

Судебный нормоконтроль в сфере обеспечения законности публичного управления следует рассматривать как разновидность судебного контроля, исходя из сферы и характера общественных отношений, возникающих при его осуществлении. При выявлении природы данных общественных отношений следует учитывать, что обязательным субъектом рассматриваемых отношений выступает лицо, наделенное государственно-властными полномочиями в сфере публичного управления, т.е. орган исполнительной власти Российской Федерации. В связи с этим данные отношения носят административно-правовой характер.

¹⁴ См.: *Чепурнова Н. М.* Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации. М., 2009. С. 26.

¹⁵ См.: *Чарышев М. Р.* Судебная власть в системе обеспечения государственной безопасности Российской Федерации // Рос. судья. 2006. № 3. С. 12.

¹⁶ См.: *Фиалковская И. Д.* Административная юстиция в области обеспечения прав человека : проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 18.

Судебный нормоконтроль в сфере обеспечения законности публичного управления имеет специфические задачи, предмет (объекты). Особенности судебного нормоконтроля в сфере обеспечения законности публичного управления определяются также спецификой субъектов обращения за судебным контролем. Например, Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» закреплено право военнослужащего на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд¹⁷.

Важной чертой судебного нормоконтроля в сфере обеспечения законности публичного управления является то, что он возникает при наличии жалобы физических или юридических лиц.

Право судебного обжалования правовых актов органов публичного управления закреплено, прежде всего, в ст. 46 Конституции РФ. В ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁸ указано на возможность обжалования актов Правительства РФ в суд. Пункт 5 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что правовые акты органов исполнительной власти России и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Конечно, для реализации права граждан на обращение в суд в порядке нормоконтроля вышеуказанных норм явно недостаточно, необходимо принятие отдельного нормативного акта, который закрепил бы права граждан на обжалование нормативного акта органов публичного управления, а также порядок их реализации.

Порядок обжалования гражданами в суд нормативных актов органов исполнительной власти регулируется Гражданским процессуальным¹⁹ (далее – ГПК РФ) и Арбитражным процессуальным²⁰ кодексами РФ (далее – АПК РФ).

Судебные дела в порядке нормоконтроля в обозначенной нами сфере рассматриваются:

– Верховными судами республик, краевыми, областными судами, судами городов федерального значения, судом автономной области и судами автономных округов, в качестве суда первой инстанции, дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций (п. 2 ч. 1 ст. 26 ГПК РФ);

¹⁷ См.: Рос. газ. 1998. 2 июня.

¹⁸ См.: Там же. 1997. 23 дек.

¹⁹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

²⁰ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

– Верховным Судом РФ об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций (п. 2 ч. 1 ст. 27 ГПК РФ).

В названных судах общей юрисдикции рассматриваются все дела об оспаривании нормативных правовых актов органов публичного управления, кроме тех актов, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 34 АПК РФ определена подсудность дел арбитражным судам.

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого органом публичного управления, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 1 ст. 192 АПК РФ).

Конституционный Суд РФ, осуществляя нормоконтрольную деятельность в сфере обеспечения законности публичного управления, в соответствии со ст. 3 ФКЗ Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²¹, в рамках своих полномочий и в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ;

б) нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

В законодательстве отсутствует единый критерий подведомственности рассматриваемой категории судебных дел, что приводит к проблемам разграничения подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов органов публичного управления. При отнесении дел об оспаривании нормативных правовых актов органов публичного управления к ведению той или иной ветви судебной власти должны приниматься во внимание: вид спорного нормативного акта; основание проверки; характер общественных отношений, регулируемых спорным нормативным актом органов исполнительной власти Российской Федерации.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

Предметом (объектом) судебного нормоконтроля в сфере обеспечения законности публичного управления является нормативный правовой акт органов исполнительной власти Российской Федерации.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»²² существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, названы: «издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений». Не критикуя в отдельности данные признаки и беря их в целом за основу, считаем, что к нормативным правовым актам органов государственной исполнительной власти относятся:

– нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений;

– нормативные правовые акты региональных органов исполнительной власти в виде постановлений и приказов.

Вызывают вопросы об отнесении технико-юридических норм (СанПины, ГОСТы и т.п.) к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.

Некоторые авторы полагают, что в порядке судебного нормоконтроля данные нормативные акты проверяться не должны, так как правовые предписания, содержащиеся в таких документах, носят индивидуальный (ненормативный) характер²³. Мы же согласны с мнением А. Ф. Черданцева, который считает, что по форме нормы технического характера (технико-юридические нормы) – это юридические нормы, а по содержанию – технические правила (санитарные, ветеринарные, техники безопасности, государственные стандарты, технические условия)²⁴.

По нашему мнению, вопросы отнесения рассмотренных выше нормативных актов государственных органов исполнительной власти к объектам судебного нормоконтроля связаны, в том числе, с их бессистемностью и путаницей в названии – «правила», «регламент», «положения», «перечень», «реестр», «лимиты», «критерии», «инструкция». Поэтому оправдано принятие постановления Правительства РФ «О разработке, принятии и контроле за реализацией технико-юридических актов»²⁵.

²² Бюл. Верховного Суда РФ. 2008. № 3.

²³ См.: *Замотаева Е. К.* Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 61–62.

²⁴ *Черданцев А. Ф. С.* Теория государства и права : учебник. М., 2003. С. 192.

²⁵ Законность в Российской Федерации. С. 231.

Судебное оспаривание нормативных актов государственных органов исполнительной власти осуществляется в целях определения их легитимности, правомерности, т.е. суд оценивает законность акта в самом широком смысле. В результате проверки нормативного акта суд либо подтверждает его законность, либо признает акт незаконным и подвергает его дисквалификации: прекращает действие данного нормативного акта вообще или исключает его применение в конкретном деле²⁶.

Но принятие решения о незаконности нормативного акта – это, как говорится, «полдела». Необходимо осуществлять строгий контроль за исполнением решений судов в рамках судебного нормоконтроля. Поэтому в качестве одного из способов повышения исполнимости решений судов в рамках судебного нормоконтроля необходимо развивать институт административной ответственности за их неисполнение. В частности, предлагается внести в главу 17 КоАП РФ (Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти) состав административного правонарушения, устанавливающего ответственность органов публичного управления и их должностных лиц за неисполнение либо ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения (постановления) суда по делу об оспаривании нормативного правового акта.

Таким образом, судебное оспаривание нормативных актов (судебный нормоконтроль) позволит гражданам эффективно защитить свои права и свободы, тем самым восстановить баланс между личным и публичным, что положительно повлияет на развитие нашего общества.

Судебный нормоконтроль в сфере публичного управления, безусловно, является самым надежным способом обеспечения законности.

Как способ обеспечения законности в сфере публичного управления, судебный нормоконтроль представляет собой проверку законности нормативных правовых актов государственных органов исполнительной власти, инициированную физическими и юридическими лицами, чьи права, свободы и законные интересы нарушены данными правовыми актами, в установленном законом порядке и осуществляемую Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами РФ.

При этом судебный нормоконтроль в сфере публичного управления — это формирующийся институт административного права, развитие которого связывается с формированием в России системы административных судов и законодательства об административном судопроизводстве.

²⁶ Никитин С. В. Судебный нормоконтроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010. С. 14.