

УДК 347.9

ПРОЯВЛЕНИЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

А. Н. Балашов

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 9 апреля 2018 г.

Аннотация: исследуются такие функции судебной власти, как правосудие и судебный контроль. Отмечается, что реализация судебной власти в административном судопроизводстве имеет свои специфические особенности, в отличие от гражданского и арбитражного судопроизводства, что обусловлено публичным характером материальных правоотношений, из которых вытекают рассматриваемые судом споры. Отмечается, что правосудие и судебный контроль являются самостоятельными, но взаимосвязанными функциями. Обосновывается идея о правосудии как об основной функции судебной власти. О судебном контроле, применительно к административному судопроизводству, предлагается говорить как о дополнительной, но обязательной функции судебной власти.

Ключевые слова: судебная власть, суд, административное судопроизводство, правосудие, судебный контроль.

Abstract: the article examines such functions of the judiciary as justice and judicial control. It is noted that the implementation of the judiciary in administrative proceedings, has its own specific features, in contrast to civil and arbitration proceedings, due to the public nature of the material legal relations, from which arise disputes before the court. It is noted that the justice and judicial review are separate but interrelated functions. The author substantiates the idea of justice as the main function of the judiciary. It is proposed to talk about judicial control in relation to administrative proceedings as an additional but mandatory function of the judiciary.

Key words: judiciary, the court of administrative justice, justice, judicial control.

Конституция РФ закрепляет разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. О разделении властей можно говорить как о сложнейшей и важнейшей теоретической и практической проблеме, которая имеет свою определенную многовековую историю как периодического развития и законодательного закрепления, так и контрразвития, отмены законов, устанавливающих право граждан на судебную защиту от незаконных действий (бездействия) должностных лиц и нормативных актов законодательных и исполнительных органов государственной власти¹.

155

¹ См.: Судебная власть и правосудие в Российской Федерации : курс лекций / под ред. В. В. Ершова. М., 2011. С. 28.

Охрана правопорядка в стране, защита прав и свобод граждан является одной из важнейших внутренних функций государства. На суды (судебную систему) как на специальный орган государственной власти возлагается обязанность по рассмотрению и разрешению споров между субъектами материальных правоотношений.

Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» закрепляет, что судебная система как механизм государственной защиты имеет большое значение в любом правовом государстве. Исполняя роль общественного арбитра, она защищает одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом. Система судебных органов обеспечивает незыблемость основ конституционного строя, охраняя правопорядок, единство экономического пространства, имущественные и неимущественные права граждан и юридических лиц, а также гарантирует свободу экономической деятельности. В качестве одной из главных целей, сформулированных в послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, определено построение в стране развитого гражданского общества и устойчивой демократии, позволяющей в полной мере обеспечить права человека, гражданские и политические свободы. В связи с этим осуществление мер по повышению качества правосудия, совершенствованию судопроизводства и его постоянной адаптации к потребностям государства и общества является неотъемлемой частью последовательно проводимого демократического процесса в России².

Конституционный Суд РФ в своих постановлениях неоднократно указывал на особое место судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативу по осуществлению правосудия, закрепленную в Конституции РФ, что обуславливает ценность права на судебную защиту как гарантию всех других прав и свобод человека и гражданина. Именно судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер³.

² См. подробнее: Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40. Ст. 5474.

³ По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Акционерная компания трубопроводного транспорта нефтепродуктов «Транснефтепродукт»: постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № 25-П; постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П, от 17 марта 2009 г. № 5-П и от 26 мая 2011 г. № 10-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная власть, выступая в качестве разновидности управленческой деятельности по реализации государственной воли, является системой закрепленных в Конституции РФ судов, осуществляющих правосудие посредством рассмотрения и разрешения споров между субъектами правоотношений и применения в необходимых случаях мер государственного принуждения⁴.

Судебная власть, согласно ст. 118 Конституции РФ, являясь разновидностью государственной власти, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Особый интерес вызывает реализация судебной власти в административном судопроизводстве, которое имеет свои специфические особенности, в отличие от гражданского и арбитражного судопроизводства, что обусловлено характером материальных правоотношений, из которых вытекают рассматриваемые судом споры.

О предназначении Кодекса административного судопроизводства РФ в статье «Демократия и качество государства» В. В. Путин сказал следующее: «Мы сделаем правосудие доступным для граждан. В том числе – введем практику административного судопроизводства не только для бизнеса, но и для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит. Что бремя доказывания – возлагается на административный орган, а не на человека. И потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан»⁵.

Законодатель в Кодексе административного судопроизводства РФ⁶ (далее – КАС РФ) обусловил предмет регулирования отношений, подведомственных данному правовому акту, в который вошли в том числе дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 1. КАС РФ).

Характеризуя административное судопроизводство, В. В. Ярков пишет о нем как об урегулированном судебным административным процессуальным законодательством виде судебной деятельности, направленном на осуществление судебной власти в сфере административных и иных публичных правоотношений с целью защиты прав граждан и организаций и реализацию других задач административного судопроизводства⁷.

⁴ См.: Савельева Т. А. Судебная власть в гражданском процессе : учеб. пособие. Саратов, 1997. С. 15.

⁵ Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

⁶ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 29.07.2017 № 274-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁷ См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 21.

О принятии КАС РФ Ю. Н. Старилов пишет как о важнейшем этапе совершенствования структуры современного российского правосудия, придании ему надлежащей формы и процессуального порядка, который соответствует стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций. В КАС РФ содержится потенциал, который способен оказать сильное влияние на повышение качества реализации судебной власти, на укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятия административных актов, на установление гарантий правовой защиты граждан и организаций⁸.

Соглашаясь с необходимостью дальнейшего совершенствования административного судопроизводства необходимо проанализировать важнейшие функции судебной власти как основные направления деятельности, которые выражают ее сущность, значение, цели и задачи.

О функциях судебной власти, по мнению С. К. Загайновой, следует говорить как об основном, устойчивом и сложившемся направлении предметного функционирования суда, как круге деятельности, обязанностях, которые государство делегирует этому виду государственной деятельности. О функциях судебной власти, по мнению автора, можно говорить так же, как об основных направлениях деятельности, выражающих ее сущность, цель, задачи и социальное значение⁹.

Осуществление функций судебной власти происходит правовыми средствами, в правовом пространстве, с направленностью на реализацию права в целом. Самостоятельность судебной власти определяется выделением ее собственных, специфических направлений деятельности в системе государственного управления обществом, а также связью ее с действующим правом. Указанное свидетельствует о своеобразии и особенностях функций судебной власти¹⁰.

В качестве основной функции судебной власти, которая проявляется в административном судопроизводстве, следует выделять правосудие.

Правосудие, по мнению В. М. Лебедева, следует рассматривать как особый вид государственной деятельности, в содержание которого входит рассмотрение и разрешение судами различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права¹¹.

Разделяя приведенную выше точку зрения о правосудии как об особом виде государственной деятельности, В. В. Ершов указывает на ее

⁸ См.: *Старилов Ю. Н.* К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 2(29). С. 20–21.

⁹ См.: *Загайнова С. К.* Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе : теоретические и прикладные проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 40–41.

¹⁰ См.: *Фетищев Д. В.* Теоретико-методологические проблемы развития судебной власти в системе государства : историко-правовой аспект : автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 23.

¹¹ См.: *Судебная власть и правосудие в Российской Федерации : курс лекций / под ред. В. В. Ершова.* 2011. С. 446.

сущность, которая заключается в рассмотрении и разрешении судом дел в соответствии, прежде всего, с принципами и нормами права, содержащимися в единой системе форм международного и национального права, реализуемых в государстве в целях защиты нарушенных или оспоренных прав, свобод и правовых интересов лиц, участвующих и не участвующих в конкретном деле¹².

А. Т. Боннер под правосудием понимает рассмотрение и разрешение судами в установленном законом процессуальном порядке конкретных судебных дел с вынесением по ним законных, обоснованных и справедливых судебных постановлений¹³.

По мнению А. В. Цихоцкого, под правосудием можно понимать объективно необходимую социально-политическую подсистему, обеспечивающую права и свободы человека и подтверждающую социальное стремление к справедливости. Это определяет поход к нему с двух позиций: во-первых, как особый вид разрешения правового конфликта; во-вторых, расценивать этот вид государственной деятельности как объективно необходимую социально-политическую подсистему, призванную обеспечить реализацию субъективного права, создавать у граждан ощущение социальной справедливости¹⁴.

О правосудии, по мнению В. М. Семенова, следует говорить как о совершаемой в процессуальном порядке деятельности специальных государственных органов (судов), заключающейся в разбирательстве и разрешении гражданских и уголовных дел, связанную с применением норм материального права, а в необходимых случаях и мер государственного принуждения, в целях защиты и охраны прав граждан и организаций¹⁵.

В. П. Нажимов предлагает понимать правосудие как особый вид государственной деятельности по охране общественных отношений путем применения права к конкретным спорам с использованием в необходимых случаях существенных мер государственного принуждения¹⁶.

Подводя некоторый итог научной полемики относительно понятия «правосудие», следует отметить, что основной позицией, на которой сходятся большинство исследователей, является позиция, согласно которой под правосудием следует понимать урегулированную нормами процессуального права деятельность суда по рассмотрению и разрешению дел, направленную на обеспечение и защиту прав, свобод и законных интересов участников гражданского оборота.

¹² См.: *Ершов В. В.* Право и правосудие как парные категории // Рос. правосудие. 2014. № 1. С. 16–17.

¹³ См.: *Гражданское процессуальное право* : учебник / под ред. М. С. Шакарян. М., 2004. С. 38.

¹⁴ См.: *Цихоцкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 1998. С. 16.

¹⁵ См.: *Семенов В. М.* Суд и правосудие в СССР : учебник. М., 1984. С. 19–20.

¹⁶ См.: *Нажимов В. П.* Суд как орган правосудия по уголовным делам : дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1971. С. 33.

Помимо правосудия как основной функции судебной власти в административном судопроизводстве реализуется еще одна, не менее важная правообеспечительная и правовосстановительная функция, функция судебного контроля.

В связи с этим следует привести справедливое высказывание М. К. Треушникова, который отмечает, что в административном судопроизводстве помимо рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, также происходит осуществление контроля за законностью в сфере государственного управления, нормоконтроля, что способствует защите конституционных прав и свобод как граждан, так и права организаций, а также правового порядка в государстве¹⁷.

Причем функция судебного контроля в административном судопроизводстве играет весьма важную роль.

Проблемы государственного управления, отмечала Н. Г. Салищева, в первую очередь касающиеся организации и деятельности органов исполнительной власти, непосредственно связаны с обеспечением государственного контроля за соблюдением законности в этой деятельности. Как известно, в целом контроль является внутренней функцией администрирования, необходимым составным элементом любой управленческой деятельности¹⁸.

Как указывает Л. В. Ярошенко, в механизме разделения властей судебному контролю определена роль своеобразного инструмента влияния на другие ветви власти, так как посредством судебного контроля обеспечено их сдерживание и уравнивание. Прежде всего, речь идет о сдерживании незаконных действий органов исполнительной власти и их должностных лиц¹⁹.

О судебном контроле как и о контроле в целом можно говорить как о звене правоприменения, т. е. властной организующей деятельности компетентных органов и лиц, имеющей своей целью содействие адресатам правовых норм в реализации их прав и обязанностей, а также контроль за этим процессом²⁰.

Е. А. Дюкова справедливо отмечает, что с принятием в 1993 г. Конституции РФ можно говорить об образовании судебного контроля как независимой правовой категории²¹. Но, по мнению Б. А. Едидина и В. В. Ер-

¹⁷ См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М., 2017. С. 12–13.

¹⁸ См.: Салищева Н. Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 23.

¹⁹ См.: Ярошенко Л. В. Судебный контроль за исполнительным производством в гражданском процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 40.

²⁰ См.: Бошно С. В. Теория государства и права : учебник. М., 2007. С. 169.

²¹ См.: Дюкова Е. А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2008. С. 7.

шова, понятие «судебный контроль» не стоит причислять к автономным научным категориям, поскольку судебный контроль является объективно необходимым неизменным процессом обоюдного воздействия и усмирения органов государственной власти²².

Как верно отмечает А. В. Цихоцкий, «социальный статус судебной власти как одной из коренных структур правового государства нельзя сводить лишь к собственно правосудию. Такой подход изжил себя. Он ориентирует на прежний суд, не игравший никакой серьезной роли в осуществлении государственной власти. Настоящая судебная власть возникает в результате приобретения судом качественно новой функции – судебно-конституционного контроля, т. е. нуллификации актов законодательной и исполнительной ветвей власти в случае несоответствия их высшему праву Конституции РФ»²³.

Следует отметить, что о наличии у судебной власти достаточно самостоятельной контрольной функции, помимо правосудной, отмечается многими учеными.

Так, обращая внимание на правосудие и контроль как основные функции, имеющиеся у судебной власти, Г. А. Гаждиев пишет, что судебная власть, являясь особым видом власти, в различных правовых системах призвана осуществлять не только такую функцию, как правосудие, т. е. защиту прав и свобод человека и гражданина, но и функцию, контроля за тем, чтобы государство было ограничено правом в своих властных проявлениях²⁴.

Проводя анализ соотношения судебной власти и судебного контроля, С. Л. Дегтярев говорит о судебном контроле как о деятельности по проверке судебной властью исполнения требований норм права всеми правоприменителями в силу абсолютного права на судебную защиту. Кроме того, отмечает автор, судебная власть может осуществлять проверку только в рамках правосудия как исключительной деятельности органов судебной власти. Таким образом, будучи составной частью категории «судебная власть», исходя из целевой направленности в деятельности, судебный контроль можно определить как одну из функций судебной власти²⁵.

С. К. Загайнова отмечает, что «судебная власть осуществляет контроль за нормативными актами при рассмотрении и разрешении кон-

²² См.: *Едидин Б. А.* Суд в системе органов государственной власти России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 16 ; *Ершов В. В.* Административное право : теоретические, правотворческие и правоприменительные проблемы // Теоретические и практические проблемы административного правосудия : материалы науч.-практ. конф. М., 2006. С. 64–65.

²³ *Цихоцкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 1998. С. 10.

²⁴ См.: Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В. В. Ершова. М., 2006. С. 10.

²⁵ См.: *Дегтярев С. Л.* Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве (теоретико-прикладные проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 28–29.

кретных уголовных, гражданских, административных, конституционных дел в рамках правосудия. Поэтому осуществление судебного-конституционного контроля является не функцией, а одной из задач, стоящих перед правосудием»²⁶.

В. А. Ржевский и Н. М. Чепурнова, придерживаясь несколько иной точки зрения, предлагают разграничивать такие виды (формы) судебной деятельности, как правосудие и судебный контроль, полагая, что контрольная деятельность суда находится за рамками правосудия²⁷.

Однако судебный контроль не может осуществляться в отрыве от правосудия и находиться вне рамок правосудия. В связи с этим следует поддержать позиции И. Б. Михайловской и Е. В. Богданова, которые, наряду с основной функцией судебной власти – правосудием, в качестве вспомогательной предлагают рассматривать судебный контроль.

По мнению А. В. Глодиной, основной функцией административного судопроизводства выступает судебный контроль за деятельностью органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими²⁸.

Так, Е. В. Богданов пишет, что важнейшая судебная функция – это обеспечение всесторонней и всеобъемлющей защиты субъективных прав, свобод и законных интересов, вспомогательная – функция судебного контроля за реализацией принципа верховенства права в общественных отношениях²⁹.

Анализируя вышеизложенное, представляется обоснованной точка зрения С. В. Никитина, согласно которой о судебном контроле и правосудии с функциональной точки зрения следует говорить как о различных, но взаимосвязанных правовых категориях, характеризующих различные аспекты функционирования судебной власти. Это объясняется наличием у судебного контроля специфических целей, задач и предмета деятельности, что позволяет рассматривать его как самостоятельное направление реализации судебной власти³⁰.

Подводя некоторые итоги предпринятому анализу взаимосвязи таких функций судебной власти, как правосудие и судебный контроль, можно констатировать, что это самостоятельные, но взаимосвязанные функции.

²⁶ Загайнова С. К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М., 2007. С. 34.

²⁷ См.: Ржевский В. А., Чепурнова Н. М. Судебная власть : конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. С. 96–98.

²⁸ См.: Глодина А. В. О понимании административного судопроизводства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 2. С. 142.

²⁹ См.: Богданов Е. В. Правосудие как форма осуществления судебной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2003. С. 4.

³⁰ См.: Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010. С. 6.

Кроме того, о правосудии следует говорить как об основной функции судебной власти, а о судебном контроле – как дополнительной, но обязательной и самостоятельной в административном судопроизводстве.

Саратовская государственная юридическая академия

Балашов А. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса

E-mail: alb772005@yandex.ru

Тел.: 8(8452) 29-91-08

Saratov State Law Academy

Balashov A. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Process Department

E-mail: alb772005@yandex.ru

Tel.: 8(8452) 29-91-08