

## ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ВЛАСТИ<sup>1</sup>

М.С. ПАВЛОВА, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры судебной власти и организации  
правосудия НИУ-ВШЭ

*Ключевые слова: судебный контроль, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, правосудие*

*Статья посвящена анализу института судебного контроля по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Автор рассматривает предназначение судебной власти в обществе и специфику контрольных полномочий суда по различным категориям дел. В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что судебный контроль является неотъемлемой составляющей, как самого процесса судопроизводства, так и производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.*

*The article is devoted to analysis of judicial control in cases coming out of challenging authorities' decisions, actions (inaction). Author considers predestination of judicial power in society and specificity of control powers exercised by court in some legal cases; concludes that judicial control is integral part of judicial proceeding and cases coming out of challenging authorities' decisions, actions (inaction).*

*Key words: judicial control, cases coming out of challenging authorities' decisions, actions (inaction), justice*

Проблема судебного контроля за законностью при рассмотрении и разрешении судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (далее — дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти) является одной из наиболее популярных и широко обсуждаемых в науке гражданского процессуального права (Л.А. Грось, М.А. Гурвич, Л.Ф. Лесницкая, С.Л. Симонян и др.)<sup>2</sup>. Ученые, полагающие, что по данной категории дел суд осуществляет только контрольные

полномочия (не разрешая при этом спор о праве<sup>3</sup>), приводят различные аргументы в обоснование своей позиции.

Так, некоторые правоведы отмечают, что между органом власти и гражданином, организацией не может иметь место конфликт, именуемый спором о праве, вследствие неравенства субъектов публичных правоотношений. В данном случае речь идет именно о жалобе с требованием проверить законность действий (бездействия) или актов<sup>4</sup>. С таким утверждением трудно согласиться. Во-первых, причинами возникновения споров, передаваемых на разрешение в суды, являются предположение одного лица о нарушении его прав и законных интересов другим субъектом. Во-вторых, контроль законности в публично-правовой сфере не может быть эффективным без исследования правоотношений, в которых состояли стороны до обращения в суд. В-третьих, обращение заинтересованного лица в суд с требованием восстановить нарушенное право свидетельствует о невозможности мирного урегулирования конфликта, возникшего с органом власти. Это и порождает спорность правоотношений. Например, ЗАО «Издательский дом «Франт»» обратилось в суд с жалобой на действия и решения избирательной комиссии Кемеровской области и окружной избирательной комиссии по выборам депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Заявитель указал, что обе комиссии 16 ноября 1999 г. известили издательство о запрете на участие через свои средства массовой информации в предвыборной агитации по выборам депутатов Государственной Думы. Поводом для этого явилось несвоевременное обращение ЗАО о готовности предоставлять печатную площадь зарегистрированным кандидатам и неопубликование сведений о размере и условиях оплаты газетной площади, предоставляемой для агитационных материалов. Предметом судебного разбирательства являлось оспаривание решений двух избирательных комиссий, которыми были нарушены права заявителя на участие в предвыборной агитации. Одновременно, по утверждению заявителя, комиссиями были совершены и иные незаконные действия, состоявшие в распространении не соответствующей действительности информации о том, что Издательский дом якобы не имеет права на участие в предвыборной агитации, а также в принуждении кандидатов в депутаты не сотрудничать с издательством. Следствием названных действий и решений явилось расторжение договоров на оказание услуг по размещению агитационных материалов и, соответственно, причинение издательству убытков. Президиум Верховного Суда РФ отменил состоявшиеся по делу судебные постановления и направил дело для рассмотрения по существу в суд первой инстанции<sup>5</sup>. В приведенном примере незаконные действия

<sup>1</sup> Статья написана с использованием материалов, размещенных в СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Гурвич М.А. Обязательность и законная сила судебного решения // Советское государство и право. 1970. № 5; Грось Л.А. Гражданское и арбитражное процессуальное право — взаимосвязь с материальным правом. Хабаровск, 1997; Лесницкая Л.Ф. Обжалование в суд решений и действий (или бездействия), нарушающих права и свободы граждан // В кн.: Судебная защита прав и свобод граждан: научно-практическое пособие, М., 1999; Симонян С.Л. О проекте кодекса административного судопроизводства РФ // Административное право и процесс. 2006. № 1 и др.

<sup>3</sup> Ряд процессуалистов считают, что предметом судебного разбирательства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти является спор о праве. См., например: Жеруалис И.А. Сушность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969; Масленников М.Я. Можно ли считать жалобу административным иском? // Российская юстиция. № 5. 1998; Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998 и др. Исходя из целей данной работы автором проведен анализ только категории судебного контроля.

<sup>4</sup> Грось Л.А. Указ. соч. С. 32; Лесницкая Л.Ф. Указ. соч. С. 19, 30-33.

<sup>5</sup> Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 10 мая 2000 г. № 62пв-2000 // СПС «КонсультантПлюс».

органа власти (избирательной комиссии) привели к нарушению права заявителя на участие в предвыборной агитации, т.е. к возникновению спора, непосредственно связанного с публичными правоотношениями.

Более того, представители рассматриваемого подхода абсолютизируют роль и значение контроля по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Однако фактически обращение в суд является только поводом для проверки законности в сфере публичных правоотношений. Для признания недействительным ненормативного акта (действия, бездействия) необходимо, во-первых, его квалификация в качестве несоответствующего закону, во-вторых, нарушение этим актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица (ч. 4 ст. 258 ГПК РФ, ст. 13 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ))<sup>6</sup>. Следовательно, выявленное судом в процессе проверки нарушение само по себе не влечет признание акта недействительным, если права заявителя не нарушены. Полагаем, пример из практики арбитражных судов является уместным, поскольку, как отмечается в литературе, дела, перечисленные в разделе III АПК РФ и подразделе III раздела II ГПК РФ, имеют одинаковую правовую природу<sup>7</sup>. Так, по одному из дел налоговая инспекция направила в адрес налогоплательщика решение о проведении выездной налоговой проверки. В данном решении в нарушение приказа Федеральной налоговой службы России от 25.12.2006 № САЭ-3-06/892@ не был указан руководитель проверяющей группы. Рассматривая заявление налогоплательщика, суды первой и последующих инстанций, признав факт нарушения требований вышеназванного ненормативного акта (отсутствие указания на руководителя проверяющей группы), тем не менее отказали в удовлетворении заявленного требования, сославшись на то, что данное обстоятельство не нарушает прав налогоплательщика<sup>8</sup>. Таким образом, нецелесообразно выделять контроль в качестве главной особенности дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти. Полагаем, осуществляемую судом проверку законности решений, действий (бездействия) органов власти следует рассматривать в качестве способа разрешения спора о праве по делам, предусмотренным гл. 25 ГПК РФ.

Некоторые ученые (М.А. Турвич, П.Ф. Елисейкин, С.Л. Симонян и др.), указывая, что задача суда при рассмотрении дел, возникающих из государственных, административных и финансовых правоотношений, должна заключаться в проверке законности действий органа власти, а не в разрешении спора о праве, не учитывали присущий, независимо от разрешаемой категории дела, контрольный

характер судебной деятельности. Осуществление контроля судами охватывает практически все сферы государственной и общественной жизни, где реализуются права и свободы граждан. В связи с этим считаем необходимым рассмотреть данный институт более подробно.

Место и роль контрольных полномочий суда при отправлении правосудия определяются назначением и функциями, выполняемыми судебной властью в обществе и государстве. Великие французские мыслители считали, что судебный контроль за соблюдением законов со стороны законодательных и исполнительных органов является неотъемлемой составляющей деятельности судов.

Так, Дж. Локк, касаясь вопросов о сущности судебной власти, писал «... поскольку законы обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая следила бы за их исполнением»<sup>9</sup>. Ш.Л. Монтескье подчеркивал, что по своему предназначению судебная власть является регулирующей, она необходима для того, чтобы удерживать от крайностей две другие власти. При этом среди ее функций мыслитель выделял разрешение конфликтов между гражданами, охрану законности, безопасности, свобод и собственности личности<sup>10</sup>. Ж.-Ж. Руссо видел в суде гаранта неприкосновенности свободы человека, а к одному из его полномочий относил право осуществления судебно-контрольной деятельности<sup>11</sup>.

В современной юридической науке отсутствует единство взглядов по вопросу о сущности и содержании судебного контроля.

А.Ф. Козлов полагает, что данная правовая категория включает в себя как выявление нарушений законности, так и их устранение, при этом при рассмотрении гражданских дел инициатива в выявлении правонарушений принадлежит суду<sup>12</sup>. В.С. Калмацкий в содержании контроля выделяет три элемента: проверку, принятие мер по устранению допущенных нарушений и руководство<sup>13</sup>. Н.М. Чепурнова видит сущность контроля в проверке судами соответствия законам решений, принятых в порядке осуществления управленческой деятельности органами законодательной, исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами. Его особенность заключается в том, что он осуществляется по инициативе граждан, иных физических и юридических лиц, а не органов государственной власти, их должностных лиц или суда<sup>14</sup>. Марсия Леви отмечает, что судебный контроль является одним из элементов системы сдержек и противовесов. Он дает возможность лицу (как юридическому, так и физическому) опротестовать принятое

<sup>6</sup> Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Часть 1 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>7</sup> Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государство и право. 2000. № 1. С. 11; Попова Ю.А. Правовое регулирование рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в современном процессуальном законодательстве (сравнительный анализ) // АПК РФ и ГПК РФ 2002: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Р.Ф. Каллистратова. 2–4 апреля 2003 г. М.: РАП, 2004. С. 149.

<sup>8</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 30.10.2007 по делу № А12-7517/07-С61 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Локк Дж. Сочинения. В 3-х томах. Т. 3. М., 1985. С. 347.

<sup>10</sup> Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 294.

<sup>11</sup> Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969.

<sup>12</sup> Козлов А.Ф. Полномочия суда первой инстанции. Сб. учен. тр. Свердловск, 1969. Вып. 10. С. 134.

<sup>13</sup> Калмацкий В.С. Суд второй инстанции как субъект советского гражданского процессуального права. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Свердловск, 1978. С. 8.

<sup>14</sup> Чепурнова Н.М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, государственно-правовой практики. Ростов-на-Дону, 1999. С. 14, 27-28.

решение и тем самым обеспечивает защиту от злоупотреблений и коррупции, небрежности или ошибки<sup>15</sup>.

Кроме того, в литературе высказываются различные точки зрения о соотношении контроля с судебной властью и правосудием. Например, Н.М. Чепурнова, В.А. Ржевский называют «правосудие, надзор за судебной деятельностью нижестоящих судов со стороны вышестоящих, судебное управление, судебный контроль в области исполнительной власти, судебный конституционный контроль» формами осуществления судебной власти<sup>16</sup>. В.В. Скитович некоторые из видов судебной деятельности — правосудие, юрисдикционный контроль, формирование судейского корпуса и руководство судебной практикой относит к функциям судебной власти<sup>17</sup>. По мнению В.П. Божьева, функцией судебной власти следует считать правосудие, а судебный контроль, формирование судейского корпуса, руководство судебной практикой являются полномочиями судебной власти, видами её реализации<sup>18</sup>. Т.А. Савельева относит судебный контроль за конституционностью нормативных и правоприменительных актов к одному из направлений деятельности судебной власти в рамках осуществляемой ею функции правосудия<sup>19</sup>.

Для целей настоящей работы нет необходимости вдаваться в подробности дискуссий по поводу форм реализации судебной власти, ее соотношения с правосудием, контролем и т.п. Отметим лишь, что каждая из существующих точек зрения отражает специфику контрольных полномочий суда, различия которых (*т.е. полномочий*) обусловлены особенностями конкретных категорий дел. Имеющиеся в литературе терминологические расхождения объясняются не только диаметрально противоположными взглядами на правовую природу судебного контроля, но и различным пониманием самой судебной власти. Итог ведущимся по данному вопросу в науке спорам подводит ч. 1 ст. 118 Конституции РФ, согласно которой правосудие в РФ осуществляется только судом. Н.А. Колоколов справедливо отмечает: «Судебная власть опосредуется в правосудии»<sup>20</sup>. Концепция судебной реформы в РФ прямо называет функцию судебного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, неотъемлемой чертой правосудия<sup>21</sup>. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 8 от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при

осуществлении правосудия» разъясняется, что «судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения»<sup>22</sup>. Конституционный Суд РФ в постановлении от 16.07.2008 № 9-П указывает, что эффективная судебная защита невозможна без судебного контроля<sup>23</sup>.

Таким образом, контроль является составной частью деятельности суда. Это есть неотъемлемая черта правосудия. Элементы контрольной деятельности суда можно обнаружить при рассмотрении любого гражданского дела. И.А. Жерулис справедливо полагал, что проверка законности действий сторон материального правоотношения осуществляется судом по всем делам<sup>24</sup>. А.Т. Боннер, В.Т. Квиткин отмечали, что судебный контроль за законностью действий органов управления производится по делам искового, особого производства, а также при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений<sup>25</sup>. Так, например, в порядке искового производства суд, разрешая спор о праве, проверяет правильность применения участниками соответствующих правоотношений норм материального права, которые регулируют порядок заключения хозяйственных договоров, возмещения убытков и т.д., а в некоторых случаях — правомочность актов органов власти, имеющих значение юридических фактов либо доказательств (например, решения органа опеки и попечительства). При рассмотрении заявления о выдаче судебного приказа судья анализирует наличие правовых оснований как для принятия его к производству в суде, так и для удовлетворения такого заявления. Для особого производства характерно не только установление юридических фактов и состояний, но также контроль за деятельностью органов нотариата и ЗАГС<sup>26</sup>. В процессе разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, суд проверяет соблюдение органами власти требований закона при принятии ими решений или совершении действий (бездействия)<sup>27</sup>. Следовательно, суд по каждой категории дел осуществляет как контрольные действия, так и реализует иные полномочия, которые обусловлены спецификой предмета судебного разбирательства (разрешение спора о праве; установление фактов, имеющих юридическое значение; исследование новых обстоятельств по делу и т.д.).

<sup>15</sup> Марсия Леви. Судебный контроль и процесс приватизации в России / Судебный контроль и права человека. Материалы российско-британского семинара. М., 12–13 сентября 1994 г. / под ред. В.М. Савицкого С. 213 — 214.

<sup>16</sup> Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. С. 96; Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: проблемы теории и государственно-правовой практики. Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999. С. 12, 86.

<sup>17</sup> Скитович В.В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1. С. 150.

<sup>18</sup> Правоохранительные органы РФ / под ред. В.П. Божьева. М., 1996. С. 42.

<sup>19</sup> Савельева Т.А. Судебная власть в гражданском процессе. Саратов, 1997. С. 16.

<sup>20</sup> Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. Дисс. ... докт. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 108.

<sup>21</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 40.

<sup>22</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 8 от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2008 № 9-П по делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева.

<sup>24</sup> Жерулис И.А. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. С. 156–157.

<sup>25</sup> Боннер А.Т., Квиткин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. С. 16, 40.

<sup>26</sup> Чудиновская Н.А. Установление фактов, имеющих юридическое значение в особом производстве гражданского и арбитражного процесса. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 39.

<sup>27</sup> Боннер А.Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1966; С.А. Курочкин. Гражданский процесс в системе социального управления // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 7 и др.

В частности, это объясняется тем, что невозможно разрешить по существу требование заинтересованного лица, не оценивая при этом правильность применения участниками процесса норм материального права до момента обращения в суд (судебный контроль за примененным или подлежащим применению в деле законодательством) и

соблюдение ими правил, регулирующих порядок судопроизводства (судебно-процессуальный контроль). Указанные две составные части судебного контроля являются неотъемлемыми составляющими, как самого процесса судопроизводства, так и судопроизводства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти.

#### Список использованной литературы:

1. Боннер А.Т., Квиткин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973.
2. Грось Л.А. Гражданское и арбитражное процессуальное право — взаимосвязь с материальным правом. Хабаровск, 1997.
3. Гурвич М.А. Обязательность и законная сила судебного решения // Советское государство и право. 1970. № 5.
4. Жеруолис И.А. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969.
5. Козлов А.Ф. Полномочия суда первой инстанции. Сб. учен. тр. Свердловск, 1969. Вып. 10.
6. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992.
7. Лесницкая Л.Ф. Обжалование в суд решений и действий (или бездействия), нарушающих права и свободы граждан // В кн. Судебная защита прав и свобод граждан: научно-практическое пособие. М., 1999.
8. Локк Дж. Сочинения. В 3-х томах. Т. 3. М., 1985.
9. Марсия Леви. Судебный контроль и процесс приватизации в России / Судебный контроль и права человека. Материалы российско-британского семинара. М., 12–13 сентября 1994 г. / под ред. В.М. Савицкого. Ростов-на-Дону, 1999.
10. Масленников М.Я. Можно ли считать жалобу административным иском? // Российская юстиция. 1998. № 5.
11. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955.
12. Попова Ю.А. Правовое регулирование рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, в современном процессуальном законодательстве (сравнительный анализ) // АПК РФ и ГПК РФ 2002: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Р.Ф. Каллистратовой. 2–4 апреля 2003 г. М.: РАП, 2004.
13. Правоохранительные органы РФ / под ред. В.П. Божьева. М., 1996.
14. Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1998.
15. Савельева Т.А. Судебная власть в гражданском процессе. Саратов, 1997.
16. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государственное право. 2000. № 1.
17. Симонян С.Л. О проекте кодекса административного судопроизводства РФ // Административное право и процесс. 2006. № 1.
18. Скитович В.В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1.
19. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998.
20. Чепурнова Н.М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, государственно-правовой практики. Ростов-на-Дону, 1999.