

УДК 342.924

Б.Д. Гудз

Доцент кафедры управления, административного права, процесса и административной деятельности, Национальный университет Государственной налоговой службы Украины
E-mail: epr2006@yandex.ua

Содержание административной процедуры судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти

Аннотация. Статья посвящена обоснованию понятия и признаков административной процедуры судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти, что позволяет охарактеризовать содержание этого правового явления.

Ключевые слова: судебный контроль, административная процедура, законность, административная деятельность, органы исполнительной власти.

Становление Украины как правового государства обуславливает необходимость усиления действенности судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти. Исполнительно-распорядительная деятельность этих государственных органов основана, преимущественно, на властном императиве и связана, в некоторых случаях, с ограничением прав и свобод граждан с целью гарантирования общественной безопасности, осуществления охраны общественного порядка, реализации иных функций, возложенных на них Конституцией Украины.

Действующее законодательство предусматривает право гражданина обжаловать решение, действие или бездействие органа исполнительной власти, его должностного лица не только в суд, но и в административном порядке. Однако обращение в административный суд с административным иском является наиболее действенным способом защиты прав, свобод, законных интересов, так как осуществляется независимым государственным органом – судом, в отличие от внесудебного (административного) способа, когда гражданин обращается с жалобой в высший, согласно управленческой иерархии, государственный орган. При этом административный суд (судья), реализуя функцию право-

судия, принимает законные и обоснованные судебные решения, гарантирующие соблюдение и защиту прав, свобод, интересов человека и гражданина, иных субъектов в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны субъектов властных полномочий. Именно потому судебный контроль был и остаётся эффективной гарантией соблюдения режима законности и правопорядка в государстве, реализации и защиты прав и свобод.

Анализируя проблему содержания административной процедуры судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти, следует отметить, что судебный контроль осуществляют не только административные суды. Общие суды при рассмотрении гражданских дел также проверяют законность принятия решения субъектом властных полномочий. Однако, в отличие от административных судов, такая проверка проводится в отношении нарушений в сфере гражданско-правовых отношений. Практически, то же самое можно указать и в отношении хозяйственных судов. Проверка законности также осуществляется судами во время рассмотрения уголовных дел. Разница состоит в предмете спора, правосубъектности субъектов спорных отношений.

Так как законность административной дея-

тельности органов исполнительной власти выступает объектом судебного контроля судов административной, гражданской, хозяйственной, уголовной юрисдикций, то возникает логический вопрос о границах и специфике реализации судами контрольных полномочий. Одним из способов решения выделенной системной проблемы является характеристика содержания административной процедуры судебного контроля.

Обращение к научным публикациям в выделенном направлении научного поиска свидетельствует об анализе общей проблемы содержания судебного контроля в пределах общей проблемы защиты прав и свобод граждан (С.С. Громыко [1], И.В. Илиев [2], Е.А. Марченко [3], Н.Ю. Хаманева [4] и другие), а также судебного контроля в контексте развития административной юстиции (В.Б. Аверьянов [5], Ю.С. Педько [6]). Среди работ российских исследователей следует назвать исследования общетеоретического направления (Д.М. Вороненков [7]) или в контексте развития конституционного права (Е.А. Дюкова [8]) и другие.

Анализ судебного контроля с позиций правовой процедуры основан на концепции теории административного процедурного права, обоснованной А.И. Миколенко в одноимённой монографии, которая вышла в свет в 2010 году [9]. Хотя авторский подход учёного и вызывает неоднозначное отношение, однако характеризуется системностью, новизной, а положения, изложенные в ней, не противоречат доктрине административного права и процесса в части формирования основ процессуальной её части.

Современные научные исследования в сфере административного права и процесса характеризуются активным научным поиском содержания процессуальных категорий, формирования теории административных процедур, административных услуг, административного договора – В.Б. Аверьянов, С.В. Кивалов, А.А. Селиванов и другие. В отношении научных подходов к разграничению категорий «административная процедура» и «административный процесс» в административно-правовой науке можно выделить три основных. Так, О.В. Кузьменко, характеризуя содержание процессуальных категорий административного права, указывает, что одни учёные процесс рассматривают как разновидность процедуры, а другие – усматривают в процедуре вид процесса, третьи вкладывают в этот термин

синонимичное значение и рассматривают их как равные объекты правового бытия [10, с.172]. Сама же О.В. Кузьменко формулирует авторский подход, указывая следующее. Процедуры, по мнению О.В. Кузьменко, в любом случае нельзя рассматривать как составляющую процесса, его разновидность. Также и процесс не может быть отделён от процедуры. Эти правовые явления – «процесс» и «процедура» – не могут восприниматься как однопорядковые или же несовместимые [10, с.175]. Юридический процесс учёная определила как деятельность субъектов права по осуществлению правовой регламентации общественных отношений и реализации права, а юридическую процедуру – как формализованную сторону такой деятельности. Юридическая процедура, подчёркивает О.В. Кузьменко, детерминирует порядок осуществления субъектами правоотношений юридически значимых действий, которые в совокупности составляют юридический процесс [10, с.179-180].

Критически анализируя подход О.В. Кузьменко, Э.Ф. Демский формулирует вывод о том, что не все административные процедурные действия можно отнести к административному процессу. Э.Ф. Демский отмечает наличие многих общих признаков у таких категорий, как «производство» и «процедура», а потому эти категории не могут быть отделены одна от другой. Процедура в административном процессе – это установленные законодательством правила, порядок и условия (образец) осуществления процессуальных действий по рассмотрению, разрешению конкретного административного дела в публичной сфере [11, с.134-135].

В приведенных выше подходах О.В. Кузьменко, Э.Ф. Демского можно отметить динамику развития положений о содержании административной процедуры, соотношении процессуальных категорий «процесс», «производство», «процедура». Доказывая необходимость отделения категории «процедура», учёные фактически формируют основу развития теоретической модели административного процессуального права, выделяя одну из родовых категорий и определяя её соотношение с иными родовыми категориями – «процесс», «производство».

Этимологическое содержание категории «процедура» раскрывается через: 1) любое длительное, последовательное дело, обряд [12, с. 526]; 2) порядок, последовательное дело, по-

следовательность действий [13, с. 231]; 3) официальный порядок, обсуждение чего-либо [14, с. 577]; 4) установленную, последовательность действий для осуществления или оформления определённого дела [15, с. 543]. Исходя из содержания и смысла этимологического значения категории «процедура», можно выделить такие её черты, как отображение последовательности действий и целенаправленность таких действий.

С позиций правовой материи и учитывая этимологию указанной категории, процедуру можно определить через последовательно осуществляемые целенаправленные действия, урегулированные нормами права. Так, Р.С. Алимов указал, что речь идёт о специфической процедуре в сфере правового регулирования общественных отношений, то есть о процедуре в её правовом значении, то последовательные действия, которые составляют процедуру, должны быть, во-первых, урегулированы нормами права, а во-вторых, направлены на достижение правового результата, что отражается в определённых правовых последствиях [16, с. 10].

Отображение через категорию «процедура» определённого порядка, целенаправленного характера действий отмечается большинством учёных. Так, по мнению Ю. А. Тихомирова, не возникает сомнений восприятия процедуры как определённого порядка, породившего систему сложных процессуальных норм с помощью которых развивается законодательный, бюджетный, гражданский процесс [17]. По мнению М.И. Байтина, правовая процедура ориентируется на достижение соответствующей цели (конечного результата) правового регулирования, обеспечивая тем самым целенаправленность, последовательность и результативность юридической деятельности [18, с. 97].

Известный теоретик права С.С. Алексеев обосновывал широкое значение категории «юридическая процедура» – как все виды правовой регламентации юридических действий, которые делятся во времени [19, с. 122–123]. Такое восприятие содержания категории «юридическая процедура» было презентовано С.С. Алексеевым в 1982 году, а в 2000 году этот подход получил развитие в работах М.И. Байтина и О.В. Яковенко, которые определили правовую процедуру как особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, которая обеспечивает реализацию норм материаль-

ного права и основанных на них материальных правоотношениях, охраняемых от нарушений правовыми санкциями [18, с. 97].

Перспективным с точки зрения учёта при формировании доктрины административной процедуры является подход, обоснованный Н.Р. Нижник. Учёная подчёркивала наличие нормативного и фактического проявления процедуры. С одной стороны, процедуры определяют последовательность осуществления различных действий и взаимодействия между участниками государственно-управленческих отношений или оформления любых дел, направленных на достижение определённого результата. С другой стороны, процедуры должны выступать ориентиром для действий. Критериями наличия процедурной упорядоченности Н.Р. Нижник называет: чёткую целевую направленность, ориентированность на конкретный объект управления, продолжительность во времени, последовательность действий и их документальную фиксацию [20].

Обращение к проектам нормативно-правовых актов позволяет выделить проект Административно-процедурного кодекса Украины (регистрац. №2789 от 18.07.2009), в котором дано определение административной процедуры как установленного законодательством порядка административного производства. Такое определение продублировано в одноимённом проекте 2012 года, подготовленном Министерством юстиции Украины [21; 22]. Следует также указать проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины (в отношении унификации процедур обжалования судебных решений в гражданском, административном и хозяйственном судопроизводстве)» (регистрац. №4742 от 30.06.2009) [23]. Таким образом, попытки урегулировать на уровне законодательства процедурные вопросы не были удачными. Такое состояние дел не случайно, так как категория «процедура» воспринимается как родовая в отношении процессуальной формы определённых общественных отношений, а потому унификация различных действий органов исполнительной власти, иными субъектами властных полномочий, а тем более – процессуального порядка судебного рассмотрения довольно сложно.

А.И. Миколенко подчёркивает, что любую административную процедуру, связанную с правоприменительной деятельностью и имеющую

правовое обеспечение, следует признавать как один из производств административного процесса [9, с.170-171].

Соглашаясь с А.И. Миколенко и иными учеными, следует отметить перспективным подход, по которому административная процедура воспринимается как целенаправленная последовательность осуществляемых уполномоченными субъектами административного права действий. Логичным продолжением данного тезиса является вывод о том, что административная процедура судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти представляет собой правоприменительную деятельность административного суда, урегулированная административно-процессуальными нормами. Именно потому административная процедура контроля имманентна (объективно присуща) производству по рассмотрению дела административной юрисдикции (административного судопроизводства), а потому должны быть выделены факты, с которых начинается административная процедура судебного контроля и завершается такая процедура. Такими фактами являются: обращение в административный суд с административным иском и принятием административным судом постановления по делу административной юрисдикции как факта завершения административной процедуры. При этом следует указать на наличие процедур обжалования решений административного суда первой инстанции, которые сами по себе являются дополнительной гарантией законности судебных решений и, соответственно – гарантий законности осуществления судебного контроля.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать понятие административной процедуры судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти. Такой контроль представляет собой порядок последовательно осуществляемых процессуальных действий по поводу производства по делам административной юрисдикции (административного судопроизводства), а сами процессуальные действия административного суда, участников судебного административного процесса урегулированы административными процессуальными нормами и представляют судебный административный процесс. Производство по делам административной юрисдикции (адми-

нистративное судопроизводство) выступает как содержательное наполнение административной процедуры судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти, создавая, тем самым, условия для последовательного, целенаправленного совершения судом, иными участниками процесса процессуальных действий.

Признаками административной процедуры судебного контроля за законностью административной деятельности органов исполнительной власти можно назвать:

- представляет порядок последовательно осуществляемых процессуальных действий производства по делам административной юрисдикции (административного судопроизводства) по поводу установления законности административной деятельности органов исполнительной власти;
- обязательное участие органа исполнительной власти;
- внешний характер относительно организационно не подчинённым органам исполнительной власти субъектам;
- следствием процедуры судебного контроля является правовой акт индивидуального действия – судебное решение в форме постановления или определения.

Литература

1 Громько С.С. Обеспечение законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти (Административно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14/ Громько Светлана Станиславовна/ МВД России. Санкт-Петербургский университет.- Санкт-Петербург, 2003.-242 с.

2 Ілієв І.В. Судовий контроль за законністю актів органів місцевої виконавчої влади у Республіці Болгарії. : автореф. дис... канд. наук: 12.00.07 / Ілієв Ілія Васілев /Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2001. – 27 с.

3 Марченко О.О. Форми судового контролю в державному управлінні: автореф.дис.к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Марченко Олена Олександрівна/ Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 20 с.

4 Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Хаманева Н.Ю. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1997. – 216 с.

5 Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці/ За заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – Киев: Инст-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

6 Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні [Текст] : монографія / Ю. С. Педько. – Киев: Инст-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.

7 Вороненков Д.Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей: дис..д.ю.н.12.00.01 – теория и история права и государства, история учений о праве и государстве; 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура/ Вороненков Денис Николаевич/ Юридический институт (Санкт-Петербург). – Санкт-Петербург, 2009. – 386 с.

8 Дюкова Е.А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации: дис..к.ю.н. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право/ Дюкова Елена Александровна/ Негосударственное образовательное учреждение «Донской юридический институт». – Ростов-на-Дону, 2008. – 200 с.

9 Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія.-Харків: Бурун Книга, 2010.-336с.

10 Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія.-НАВСУ, Львів ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.

11 Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч.посіб./ Е.Ф. Демський. – Киев: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

12 Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4. / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – 680 с.

13 Новий тлумачний словник української мови : в 4-т. Т. III / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1999. – 927 с.

14 Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 14-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.

15 Евгеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. – 2-е изд., испр. и доп. / А. П. Евгеньева. – М. : Рус. яз., 1984. – 750 с.

16 Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Алімов Роман Святославович/ Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2002. – 199 с.

17 Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талалина // Журнал Российского права. – 2002. – № 4. – С. 3

18 Байтин М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М. И. Байтин, О. В. Яковенко // Журнал Российского права. – 2000. – № 8. – С. 93–102

19 Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 300 с.

20 Нижник Н. Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений : автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Р. Нижник. – К., 1992. – 39 с.

21 Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008 № 2789 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073. – Название с экрана.

22 Адміністративно-процедурний кодекс України. Проект [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу до сайту: <http://www.minjust.gov.ua/0/41460>. – Название с экрана

23 Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо уніфікації процедур оскарження судових рішень в цивільному, адміністративному і господарському судочинстві) (реєстр. № 4742 від 30.06.2009 року, внесений народним депутатом України В.Р. Мойсиком) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35695 – Название с экрана

References

1 Gromyko SS Regula iuris executio operum disciplina (legum administratione) Ditis. ... Candidatum. jurid. Scientiis; 12.00.14 / Gromyko Svetlana Stanislavovna / Russian Interior Ministry.

S. Petersburg State University. – St Petersburg, 2003. - CCXLII c.

2 Iliiev I.V. CLASSIS control zakonnisty aktiv organiv mistsevoi vikonavchoi Vlady ad Respublitsi Bolgarii. : Author. dis ... Candidatum. Scientiis; 12.00.07 / Iliiev Iliya Vasilev / in Metro natsionalna Yurydychna akademiya.-Odes, MMI, 27c.

3 Marchenko OO Formationem control in augustissima navis upravlinni: avtoref.dis.k.yu.n. 12.00.07 – i administrativne ius processibus finansove legem; informatiysne legis / Olena Marchenko Oleksandrivna / Natsionalny universitet «Yurydychna akademiya Ukrainy imeni Yaroslav Sapientium.»-X. 2011.-20s.

4 Hamaneva NY Protection de iuribus humanis in exsecutiva / Hamaneva NY – Moscu: Publishing Domus of Academiae Scientiarum IGiP, MCMXCVII. – CCXVI c.

5 De recta `solstitial Vadim Borisovich. Vibrani naukovi pratsi / Nam et zag. Ed. Canonicum Shemshuchenko, OF Andriyko.-K.: Inst POTENTIIS i-t ius im .. VM Koretskogo net de Ucraina, 2011.-448s.

6 Pedko S. becomings administrativnoi yustitsii in Ukraïni [Text] monografiya / S. Pedko. – K.: Inst-t i ius im POTENTIIS. VM Koretskogo net de Ucraina, MMIII. – CCVIII.

7 Voronenkov DN Theoricam et normative fundamenta iudicari iudicio in mechanism separationis potestates: dis .. d.yu.n.12.00.01 – theoria et history status et lex, historia doctrinis lex et rei publicae; 12.00.11 – Potestas iudicialis, publica accusator est scriptor monitore organizationem lege cogendi operationem, legalis / Voronenkov Denis N. / legis Instituti (S. Petersburg), sancti Petersburg, 2009. - 386s.

8 Dyukova EA Constitucionum et legalis compage pro control iudicialis, de potestatibus in Russian Foederatio: PhD thesis .. 12.00.02 – constitutionalis legis, lex civilis / Dyukova Elena / privata educational institutione «Don legis Instituti.» Rostov-on-Don, 2008.-200C.

9 Mikolenko OI Teoriya administrativnogo legem processualem. Monografiya.-Harkov: Burun librum, 2010.-336s.

10 Kuzmenko OV Protsesualni kategorii administrativnogo lege: Monografiya.-navsego, Leopold VESPERTILIO «Lvivska knizhkovna factory» Atlas, 2004. - CCXXXII.

11 Demsky EF Administrativne protsesualne ius Ucraina: navch.posib. / EF Demskiy.-K.: Yurinkom Inter, 2008. - 496s.

12 Daal VI DECLARATIVUS Dictionary

Russiae lingua. T. IV. / VI Dahl. – M. Eng. lang. MCMLXXX. – DCLXXX p.

13 Novi tlumachny vocabulary ukrainskoi MTIE: IV-t. T. III / UCL. V. Yaremenko O. Slipushko. – K.: Akonit, MCMXCIX. – CMXXVII p.

14 SI ardet Russian dictionary / ed. N. Shvedova. – XIV th ed., Sr. – M. Eng. lang. MCMLXXXIII. – DCCCXVI p.

15 Evgenyeva AP Russian dictionary: IV volumina – 2 ed., D.nus et adde. / AP Evgenyeva. – M. Eng. lang. MCMLXXXIV. – DCCL p.

16 Alimov RS procedendi in administrativnomu pravi Ukrainy: teoriya i exercitacione: Ditis. ... Candidatum. jurid. Scientiis; 12.00.07 / Alimov Romanus Svyatoslavovych / Natsionallny universitet DPS Ukrainy. – Irpin, MMII. – CXCIX p.

17 Tikhomirov A. administrativum processum et legis / A. Tikhomirov, EV Talapina // Orbis terrarum de legis. – MMII. – № IV. – P. III

18 Baytin MI Cognitionis quaestiones legalis procedendi / MI Baytin, O. Yakovenko // Orbis terrarum de legis. – MM. – № VIII. – S. 93-102

19 Alekseev SS Generalis Theoria legis, in II vols II / SS Alekseev. – Moscu: Legal. Litt., MCMLXXXII. – CCC p.

20 Nizhnik NR Legal regulatio publica gestionis relationum: summary dis. pro gradu Doctoris in Iuridicus. Scientiis; 12.00.02 “Konstitutsiysne ius” / NR Nizhnik. – K., MCMXCII. – XXXIX.

21 Administrativno project-processualis codicem Ucraina № MMDCCCLXXXIX videndo 18.07.2008 № MMDCCCLXXXIX / / Ofitsiyny website Verhovnoi propter Ucraina. [E-resource]. – Modus accessum: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?Jd=&pf3511=33.073. – Title collaborative

21 Administrativno-processuales Codicis Ucraina. Project [E resource] / / Ofitsiyny site Ministerstva yustitsii Ukrainy. – Modus accessum ad site: <http://www.minjust.gov.ua/0/41460>. – Title collaborative

22 Visnovok in captura legis Ucraina est “De introducendo zmin ad deyakih zakonodavchih aktiv Ucraina” (schodo unifikatsii procedendi oskarzhennya CLASSIS rishen in tsivilnomu, administrativnomu gospodarskomu sudochinstvi i) (№ (IV)DCCXLII reestr. Videndo 30/06/2009 petram, introductionem Popularem legati Ucraina VR Moysikom) / / Ofitsiyny website Verhovnoi propter Ucraina. [E-resource]. – Modus accessum: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35695 – Title collaborative

Б.Д. Гүдз

**Әкімшілік тәртіптің сот бақылау заңдылығының әкімшілік қызметінің органдарының,
атқарушы органдарының қызметін бақылау**

Мақалада автор әкімшілік тәртіптің сот бақылау заңдылығының түсінігі және белгілері, әкімшілік қызметі органдарының, атқарушы органдарының қызметін бақылауды құқықтық құбылыс ретінде қарастырып отыр.

Түйін сөздер: соттық бақылау, әкімшілік тәртіп, заңдылық, әкімшілік қызмет, атқарушы органдар.

B.D. Gudz

**Contents of the administrative procedure of judicial control over the legality
of executive bodies' administrative work**

In the article there is proved the approach according to which administrative legal proceedings can be viewed from the standpoint of judicial control over the legality of executive bodies' administrative work. Proceedings concerning hearing and disposition of cases of administrative jurisdiction are defined as content of administrative procedure of judicial control over the legality. Administrative procedure of judicial control over the legality of administrative work of the executive power begins and ends with a legal fact that has a procedural implementation.

Keywords: judicial control, administrative procedure, legality, administrative work, executive bodies.