

К ЕДИНОМУ ПРАВОВОМУ ПРОСТРАНСТВУ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ВЕРХОВНОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Вячеслав Михайлович Лебедев

Среди наиболее важных задач осуществляемой в стране судебной реформы провозглашено становление Российской Федерации как правового демократического государства с развитым гражданским обществом и эффективной рыночной экономикой, где всесторонняя защита прав и свобод человека является одним из главных приоритетов. При этом должна быть обеспечена не только защита граждан от неправомерных действий и решений органов власти и управления, но и защита самого права от правонарушающих законов и подзаконных актов.

Обязанность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц соблюдать Конституцию РФ и законы государства установлена ст. 15 Конституции РФ. Однако сложившаяся система организации правотворчества законодательных и исполнительных органов власти различных уровней еще не всегда обеспечивает надлежащее качество принимаемых нормативных правовых актов. В ряде субъектов Российской Федерации были приняты, а в отдельных из них продолжают действовать положения конституций, уставов и иные нормативные правовые акты, содержащие отступления от норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. С требованиями об оспаривании правовых актов вправе обращаться в суд граждане и организации, прокуроры, органы государственной власти и местного самоуправления.

В этом проявилось заметное усиление роли судебной власти в государственно-правовом механизме страны, что с полным основанием можно отнести к одному из существенных

достижений судебной реформы. Показателем усиления этой роли стал, в частности, рост числа обращений в суды по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Если в 1993 году, когда была принята Конституция Российской Федерации, на действия должностных лиц и коллегиальных органов, нарушающих права и свободы граждан, в суды поступило 1,4 тыс. жалоб, то в 2000 г. их количество превысило 341 тысячу (+ 23,6% к 1999 г.).

Эта тенденция сохраняется: в первом полугодии 2001 года в суды поступило свыше 215 тыс. дел указанной категории.

Практически не снижается и количество рассмотренных судами жалоб на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, общественных объединений и организаций. В 2000 г. рассмотрено 162,3 тыс. таких жалоб, большинство которых (129,7 тыс.) признаны обоснованными и были удовлетворены (в первом полугодии 2001 г. рассмотрено 76,3 тыс. жалоб, удовлетворено 38,7 тыс.). Основную массу составляют дела о признании незаконными нормативно-правовых актов различных ветвей власти, споры между субъектами РФ и органами местного самоуправления, жалобы на незаконное привлечение к административной и дисциплинарной ответственности, на нарушения налогового и избирательного законодательства, включая признание выборов недействительными, и некоторые другие.

К принципиальному достижению реформы следует отнести и то, что судебная власть получила право контроля за правовым содержанием всех нормативных актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти (нормоконтроль) на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Эта сравнительно новая проблема заслуживает того, чтобы на ней остановиться особо.

Правовая природа нормоконтроля имеет свою специфику. Если традиционное правосудие, рассматриваемое в рамках проблемы правоприменения, демонстрирует такую сторону единства государственной власти, как взаимодействие и взаимодополнение усилий различных ветвей власти, то судебный контроль за правовым содержанием нормативных актов – это проявление принципа «сдержек и противовесов». Можно утверждать, что с началом практической реализации полномочий по нормоконтролю судебная власть в Российской Федерации получила статус однопорядковой и равнозначной другим ветвям власти.

Нормоконтроль важен в плане формирования единого правового пространства страны. Судебный контроль судов общей юрисдикции, осуществляемый в сфере нормотворчества субъектов РФ, представляет собой практическую реализацию конституционной обязанности государства гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека от любых нарушений (в частности, в результате принятия противоречащих федеральным законам нормативных правовых актов) на всей территории России. Он способствует обеспечению нормальной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц с тем, чтобы они осуществляли возложенные на них функции в рамках федерального закона. И, наконец, приведение нормативных актов органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации через судебный контроль в соответствие с федеральным законом представляет собой не что иное, как практическое воплощение принципа сдержек и противовесов между различными ветвями государственной власти.

Может возникнуть вопрос: почему проблема приведения нормативных актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством приобрела столь актуальную значимость именно в последние годы?

Как уже отмечалось, это вытекает из статьи 15 Конституции РФ, провозглашающей ее высшую юридическую силу на всей территории страны и не допускающую принятия противоречащих ей законов и иных правовых актов. В той же статье закреплена обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы. Обязательства, вытекающие из членства Российской Федерации в Совете Европы, ратификация в 1998 году Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, признание юрисдикции Европейского Суда по правам человека обусловили вхождение нашей страны в европейское и мировое правовое



пространство. Это предполагает, что законодательство на территории всей Российской Федерации и практика его применения должны максимально соответствовать современным международным стандартам, основополагающим нормам и принципам международного права.

В то же время как на федеральном уровне, так и в ряде субъектов Федерации все еще издаются либо продолжают действовать законы и иные нормативно-правовые акты, противоречащие федеральному законодательству, в том числе касающиеся гарантированных Конституцией РФ прав и свобод граждан.

Приведенными аргументами во многом обусловлена необходимость осуществления нормоконтроля, в том числе судебного.

Судебный контроль за соответствием нормативных актов Конституции РФ и федеральному закону имеет двойную цель: с одной стороны – защитить граждан и общество в целом от любых злоупотреблений властными полномочиями со стороны органов исполнительной и законодательной властей, с другой – способствовать улучшению деятельности этих органов.

В силу этого судебный контроль над органами управления рассматривается как общепризнанный элемент правового государства в системе демократических институтов. Его необходимость вытекает из концепции Совета Европы, в которой подчеркивается, что действия органов управления на всех уровнях, кто бы ни был их автором и какова бы ни была их цель, могут быть обжалованы по простой, адаптированной и недорогостоящей процедуре.

В Российской Федерации судебный контроль за законами и иными нормативными актами реализуется в двух формах:

– При разрешении конкретных дел, когда суд, придя к выводу, что подлежащий применению закон или иной конкретный нормативный акт не соответствует Конституции РФ или общепризнанным принципам и нормам международного права, либо конкретный нормативный акт не соответствует нормативному акту более высокого уровня, принимает решение по данному делу на основании установленной Конституцией РФ иерархической соподчиненности нормативных актов (такая форма судебного контроля называется опосредованным контролем);

– При оспаривании нормативных актов в «чистом виде» на предмет несоответствия их Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права либо несоответствия нормативного акта иному нормативному акту, обладающему большей юридической силой, имеет место непосредственный (абстрактный) нормоконтроль. Результатом такого оспаривания нормативных актов является лишение оспариваемого акта юридической силы или признание его недействующим и не подлежащим применению.

В соответствии с действующей редакцией п. 2 ст. 115 ГПК РСФСР дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации подсудны по первой инстанции краевым, областным и соответствующим им судам.

Районным (городским) судам подсудны дела об оспаривании всех остальных нормативных правовых актов, проверка законности которых не отнесена к компетенции судов субъектов Российской Федерации и Верховного Суда РФ.

Практика судебной защиты прав и охраняемых интересов, а также практика судебного контроля за правовым содержанием всех видов нормативных актов складывалась непросто. На федеральном уровне до настоящего времени не полностью сформирована надлежащая законодательная база как необходимая основа регулирования процессов в ряде важных сфер жизни общества и государства. С другой стороны, порой еще срабатывают сложившиеся за долгие годы стереотипы ограниченной компетенции суда, разрозненность законодательства, предоставляющего право на судебную защиту, длительное отсутствие новых основополагающих судоустройственных и процессуальных законодательных актов, устанавливающих компетенцию судов различного уровня в области нормоконтроля и четкую процессуальную процедуру рассмотрения такого рода дел. Возникли неопределенности и в разграничении компетенции между судами в связи с осуществлением судебной власти в формах конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.



Тем не менее работа по осуществлению нормоконтроля идет активно. В 2000 году только в верховные суды республик, краевые, областные и им равные суды поступило около полутора тысяч заявлений об оспаривании нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их несоответствия федеральному законодательству, в том числе 1138 – от прокуроров (74% от общего числа). Из поступивших от прокуроров судами рассмотрено 922 заявления, по которым вынесено 534 решения. Удовлетворимость превышает 86%. Прекращено 369 дел.

Указанная категория дел рассматривалась в приоритетном порядке, поскольку многие из них затрагивали законные права и интересы граждан. В частности, в срок до одного месяца рассмотрено почти 70% заявлений прокуроров, в том числе в срок до 10 дней – 37,6% от общего числа поступивших. Иными словами, в своем подавляющем большинстве заявления прокуроров на несоответствие нормативных актов субъектов РФ федеральному законодательству в течение месяца получали судебное разрешение.

По данным за 11 месяцев 2001 года, в верховные суды республик, областные и окружные суды поступило 1854 заявления о несоответствии нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Окончено производством 1607 дел, в том числе 1125 – с вынесением решения, из которых 985 – с удовлетворением заявленных требований. Приведенные показатели свидетельствуют о том, что проблема приведения нормотворчества субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством своей актуальности не утратила.

В качестве примера можно привести Закон Республики Коми «О налоге с продаж» (в редакции от 3.02.1999 г.), где в абзаце втором части 5 статьи 5 в нарушение федерального законодательства изменен объект налогообложения: на налогоплательщиков, зарегистрированных за пределами Республики Коми и реализующих товары, работы и услуги на ее территории, незаконно возложена обязанность по авансовой уплате 100% суммы налога с продаж с расчетной (предполагаемой) выручки, а не от стоимости в действительности реализуемых товаров путем осуществления авансового платежа, как это вытекает из п. 3 ст. 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации. При рассмотрении данного дела суд обоснованно указал в решении, что в соответствии с ч. 1 ст. 8 и ч. 1 ст. 74 Конституции Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свободы экономической деятельности. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Решением Верховного Суда Республики Коми от 17 января 2001 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2001 года, заявление прокурора Республики Коми о признании недействующим и не подлежащим применению вышеназванного положения Закона Республики Коми было удовлетворено.

Другим примером подобного рода является дело по получившему широкий общественный резонанс постановлению Государственного Собрания Республики Башкортостан «О грубых нарушениях законодательства в ходе избирательной кампании по выборам депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ», воспрепятствовавшего трансляции на территории республики воскресных телепрограмм С. Доренко и «Зеркало» по каналам ОРТ и РТР. Постановление признано судом незаконным и недействующим, поскольку противоречило Конституции РФ, Закону Российской Федерации «О средствах массовой информации», Конституции Республики Башкортостан и др.

Решением Саратовского областного суда от 22 июня 2000 г. удовлетворено заявление прокурора о признании недействующей статьи 2 закона Саратовской области «О введении на территории Саратовской области единого налога на вмененный доход от оказания предпринимателями на коммерческой основе автотранспортных услуг», расширявшей круг налогоплательщиков и ущемлявшей права граждан и физических лиц, занимающихся малым предпринимательством.



Нижегородский областной суд признал противоречащим федеральному законодательству положения ст. 6 закона Нижегородской области «О введении на территории Нижегородской области упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства». Закон предусматривал увеличение стоимости патента для индивидуальных предпринимателей в зависимости как от вида их деятельности, так и от количества работающих у них лиц, хотя последнего условия соответствующий Федеральный закон не содержит.

Актуальна проблема рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов и для районных судов.

Чтобы быть эффективным, судебный контроль должен осуществляться квалифицированными судьями, хорошо знающими структуру и механизм управления, наделенными необходимыми полномочиями. Исходя из этого, Верховный Суд РФ разработал и представил в Государственную Думу пакет законопроектов, которые заключают в себе целостный механизм осуществления судебного контроля за тем, как органы и должностные лица исполнительной и законодательной властей соблюдают федеральные законы. Важнейшим составным элементом этого механизма являются специализированные административные суды, к подсудности которых отнесены споры, возникающие в сфере административно-правовых отношений (то есть обусловленные управленческой деятельностью) в соответствии с обращениями в суд физических или юридических лиц.

Создание административных судов полностью согласуется со ст. ст. 118 и 126 Конституции РФ и обусловлено растущей актуальностью дел, вытекающих из административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, спецификой и сложностью их рассмотрения. Поскольку с созданием административных судов они возьмут на себя значительный объем дел, это позволит несколько ослабить рабочую нагрузку на судей федеральных судов общей юрисдикции, расширить доступ гражданам к правосудию по защите своих прав и свобод от незаконных решений и действий органов власти и управления.

Административная юстиция как особый правовой институт обжалования неправомερных нормативных актов и действий в специализированные судебные органы существует во многих зарубежных странах. Наличие органов административной юстиции (административных судов) рассматривается в качестве показателя степени полисистемности судебной организации в той или иной стране, то есть степени развития разнообразных форм осуществления правосудия.

В этой связи необходимо отметить, что судебный нормоконтроль – это вовсе не специфическая лишь для России проблема, а потому мы не разделяем существующую некоторую предубежденность относительно учреждения административной юстиции в нашей стране. Это, на наш взгляд, объясняется определенной новизной вопроса для России и недостаточной теоретической проработкой проблемы к настоящему моменту, отсутствием на начальном этапе целостной доктрины реформирования судебной системы, предусматривающей в том числе и создание административной юстиции.

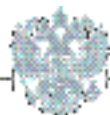
Так что последнее слово в решении вопроса об учреждении административной юстиции в Российской Федерации – за парламентариями.

Судебная реформа в Российской Федерации вступает в свой заключительный этап, одной из основных задач которого ставится совершенствование судопроизводства с целью повышения доступа граждан к правосудию, усиление гарантий судебной защиты их прав и свобод, приведение судебной практики в соответствие с международными стандартами в области прав человека. И учреждение административных судов – очередной практический шаг в этом направлении.

Предметом судебного обжалования должны стать нормативные акты, а также действия (бездействие) субъектов обжалования, а также акты как нормативного, так и индивидуального характера, противоречащие федеральному закону, нарушающие или ущемляющие права и свободы.

Процесс приведения нормативно-правовых актов в соответствие с федеральными законами будет продолжен и в текущем году.

Очевидно, следует ждать расширения судебной практики по такого рода делам за счет распространения прокурорского надзора, а следовательно, и судебного нормоконтроля



на акты органов местного самоуправления и должностных лиц, которыми также допускается немало нарушений федерального законодательства, нарушающих права граждан. Взаимодействие прокуратуры и судов в данной сфере, несомненно, будет способствовать укреплению законности на всей территории страны.

Существуют два подхода, две модели осуществления судебного контроля за соответствием нормативных актов конституциям государств и законам страны.

При первом, так называемом монистическом, разрешение административного спора относится к компетенции судов общей юрисдикции, что характерно для англосаксонских стран (США, Великобритания, Израиль). Для этой модели характерно отсутствие специализированных судов по рассмотрению административных споров.

Большинство же стран Западной Европы приняли так называемую континентальную модель, в которой функционируют системы специализированных судов, обособленных от судов общей юрисдикции (Германия, Австрия, Польша, Франция). То есть одновременно существуют две или несколько категорий судебных учреждений: такие, которые разрешают споры частных лиц по уголовным, гражданским, коммерческим или социальным делам, и такие, которые осуществляют контроль за органами управления. Последние в большинстве государств именуются «административными судами». Некоторые из стран имеют несколько видов судебных органов, как, например, Германия – шесть, в числе которых один из судебных органов специализируется на административных делах.

Акцентируя внимание на данной проблеме, еще раз обращаюсь к Посланию Президента страны Федеральному Собранию, где в числе главных задач поставлена *задача наведения порядка в органах власти* как самый первый этап государственной модернизации России. Речь идет о совершенствовании и строительстве эффективного государства, гаранта стабильного общественного развития, гаранта соблюдения прав личности.

Касаясь конкретных шагов по укреплению федерализма в стране, Президент подчеркнул значимость федерального вмешательства в ситуации, «когда органами власти на местах попираются Конституция России и федеральные законы, нарушаются единые права и свободы граждан России».

В Послании Президента говорится, что сегодня в территориях государственный орган или должностное лицо может уклоняться от исполнения решения суда, признавшего закон или иной нормативный правовой акт неконституционным или противоречащим федеральному законодательству. При этом, как выразился Президент, они могут даже продолжать применять акты, признанные судом недействительными, что в практике нашей жизни встречается сплошь и рядом. Подобное «унижение российского суда как одной из федеральных властей нетерпимо», – подчеркнул Президент, указав, что федеральная власть должна иметь правовые возможности, чтобы навести здесь порядок.

Из Послания Президента России Федеральному Собранию можно сделать вывод, что затронутая проблема приведения нормативно-правовых актов субъектов РФ приобрела общегосударственные масштабы и свой вклад в ее решение, как один из путей укрепления российской государственности, призвана внести и судебная власть, в том числе суды общей юрисдикции в сфере административно-правовых отношений.

В свое время Верховный Суд РФ выступал с инициативой принятия федерального конституционного закона «О полномочиях судов общей юрисдикции в Российской Федерации по обеспечению соответствия нормативных правовых актов федеральным законам». Речь шла о наделении судов общей юрисдикции полномочиями признавать недействительными, а следовательно, не подлежащими применению нормативно-правовые акты, противоречащие федеральному закону. Тем самым ставился заслон многим нарушениям законности. Однако в силу ряда причин и спорных моментов этот законопроект после принятия его Государственной Думой не получил одобрения Совета Федерации.

Судебный нормоконтроль снизился, что вовсе не способствовало укреплению законности, в том числе в деятельности органов законодательной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также должностных лиц.



Возникший правовой пробел в определенной мере восполнен Конституционным Судом РФ, который своим постановлением от 11 апреля с.г. признал право прокурора, осуществляющего надзор, обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта РФ федеральному закону. В постановлении указано, что суд, решая такого рода дела, вправе признавать закон субъекта РФ противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта РФ. Это незамедлительно повлекло за собой активизацию деятельности верховных судов республик, краевых, областных судов по рассмотрению заявлений прокуроров о несоответствии нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральному закону. Некоторые статистические данные в этом разделе приведены.

Но принципиальное решение проблемы необходимо связывать с *учреждением в стране системы административных судов*. Мы исходим из того, что судебную власть в России должны характеризовать не только само правосудие, но и юридическая возможность оказывать активное влияние на решения и действия законодательной и исполнительной властей, особенно в субъектах РФ, и обеспечивать их деятельность в рамках соответствия федеральному закону. При этих условиях в полной мере реализуется принцип разделения властей, а суд может считаться действительно стабилизирующей силой, способной защитить права и свободы граждан, оберегать общество от социальных конфликтов.

Инициатива Верховного Суда РФ на создание административной юстиции получила полное понимание и поддержку со стороны Президента России В.Путина. Уже разработан пакет законопроектов и других нормативно-правовых документов для создания и деятельности административных судов в системе судов общей юрисдикции. Состоялся Пленум Верховного Суда РФ, который в порядке осуществления права законодательной инициативы внес в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и вытекающие из него проекты изменений в федеральном законодательстве.

Замечу, что административные суды предполагается создавать вовсе не для того, чтобы рассматривать дела об административных правонарушениях, таких как нарушения правил дорожного движения или мелкое хулиганство. Останавливаюсь на этом потому, что в последнее время в прессе появился ряд публикаций, авторы которых ошибочно восприняли идею создания административных судов как стремление создать новую структуру, подконтрольную властям и изолированную от народа. Задача состоит как раз в обратном. Мы ведем речь о создании специальных, то есть административных судов для рассмотрения дел о признании незаконными нормативно-правовых актов различных ветвей власти (в том числе издаваемых субъектами РФ), о нарушениях налогового законодательства, разрешения споров между субъектами РФ и органами местного самоуправления, жалоб на нарушения избирательного законодательства, включая признание выборов недействительными и др.

Концептуально система административных судов должна выглядеть следующим образом:

- судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;
- федеральные окружные административные суды;
- судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуются президиумами этих судов по мере необходимости;
- федеральные межрайонные административные суды.

Экстерриториальность юрисдикции ослабит зависимость окружных административных судов от органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

Предполагается, что федеральные окружные административные суды будут рассматривать в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, актов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, входящих в судебный округ, об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнитель-



ной власти и иных федеральных государственных органов, а также споры между субъектами РФ и некоторые другие. Они также будут выступать в качестве суда второй инстанции в отношении дел, рассмотренных в административных коллегиях областного уровня.

С учетом возможностей государства и кадрового ресурса формирование системы административных судов намечается осуществить в два этапа.

На первом этапе имеется в виду образовать в составе Верховного Суда РФ и судов областного уровня административные коллегии, а также организовать 21 федеральный окружной суд.

На втором этапе потребуется образовать от 600 до 700 федеральных административных судов, полностью изъяв административные дела из компетенции существующих районных судов. Они будут рассматривать основную массу дел, возникающих из административно-правовых споров, кроме дел, отнесенных к подсудности вышестоящих административных судов.

Верховным Судом РФ соответствующее финансово-экономическое обоснование законопроекта «О федеральных административных судах в Российской Федерации» представлено в Правительство РФ.