

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА СУДЕБНОГО РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ

© С.С. Струнина, 2015

Научный руководитель: **Д.Н. Лызлов**, к.ю.н.,

Владимирский филиал РАНХиГС

Аннотация: в статье рассмотрены основные этапы развития института судебной защиты прав и свобод граждан, юридических лиц от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Ключевые слова: публичные споры, судебная защита, основные этапы развития, права и свободы человека и гражданина.

Abstract: the article describes the main stages of development of the institution of judicial protection of the rights and freedoms of citizens, legal persons from unlawful decisions, actions (inaction) of state authorities, local governments and their officials.

Keywords: public disputes, judicial protection, the main stages of development, rights and freedoms of man and citizen.

Институт судебного контроля за законностью действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в России исторически складывался исходя из того, какие изменения происходили в экономической, политической и социальной сферах государства, усилении роли судебной власти.

В Российском государстве до 1916 - 1917 гг. не было института административной юстиции ни в качестве специальных административных судов, ни в качестве отправления правосудия по публично-правовым спорам судами общей юрисдикции, также не были известны и специальные процессуальные формы административного судопроизводства. Для этого во второй половине XIX в. - первом десятилетии XX в. существовали институты, предназначенные для рассмотрения и разрешения спорных административно-судных дел. Разрешение публично-правовых споров осуществлялось в форме досудебного обжалования начальству неправомερных действий и актов государственной администрации (должностных лиц).

Все изменилось с 30 мая 1917 года, когда было утверждено Положение о судах по административным делам, которое предусматривало, что судебная власть по административным делам принадлежит: административным судьям; окружным судам; Правительствующему сенату.

В каждом уезде были административные судьи, которые осуществляли судебную власть единолично и не могли разрешать гражданские и уголовные дела. Их число определялось особым расписанием, утверждаемым в законодательном порядке. Также при каждом административном судье состоял секретарь, назначаемый им на должность, который вел делопроизводство и по служебным правам и обязанностям приравнивался к секретарю мирового судьи.

А для разрешения административных дел в губернии или области в составе окружных судов, находящихся в губернских и областных городах, образовывались осо-

бые административные отделения в составе товарища председателя и членов суда.

Административным судам были подсудны следующие дела:

- дела по протестам комиссаров на постановления, распоряжения, действия и упущения учреждений и должностных лиц городского, земского (губернского, уездного и волостного) и поселкового управлений;
- дела по жалобам правительственных установлений и должностных лиц на постановления, распоряжения, действия и упущения учреждений и должностных лиц городского, земского (губернского, уездного и волостного) и поселкового управлений;
- дела по жалобам городских дум, земских и поселковых собраний и частных лиц, обществ и установлений на постановления, распоряжения, действия и упущения учреждений и должностных лиц городского, земского (губернского, уездного и волостного) и поселкового управлений, а также комиссаров, их помощников и подчиненных им лиц;
- дела, особо предоставленные законом к ведению административного суда.

На мой взгляд, данное Положение о судах по административным делам достаточно четко определяло предмет обжалуемых действий и решений, в том числе нормативного характера, не только органов государственной, но и местной власти; указывало круг участников по делу; регламентировало подсудность, процедуры обжалования решений административных судов, их вступление в законную силу, приостановление и обращение к исполнению.

Однако практического воплощения нового правового института так и не произошло. Вначале по экономическим причинам было отложено образование на местах административных отделений окружных судов, а выполнение их функций возложили на гражданские отделения, затем в связи с событиями октября 1917 г. реформа остановилась.³⁸

Исследуя советский период, А.В. Абсалямов выделяет следующие четыре этапа в истории развития законодательства в области рассмотрения споров, возникающих из публично-правовых отношений:

- 1917 - 1959 гг.: создание специальных юрисдикционных органов для рассмотрения административных споров и установление их компетенции;
- 1959 - 1987 гг.: конституционное закрепление права на обжалование в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан; расширение подведомственности судов по рассмотрению административно-правовых споров;
- 1987 - 1991 гг.: законодательное установление порядка обжалования в суд неправомерных действий и решений государственных органов и должностных лиц;
- с 1991 г.: начало проведения судебной реформы, нормативное закрепление права гражданина на судебную защиту; установление права на судебную защиту в Конституции РФ 1993 г.; создание конституционных (уставных) и арбитражных судов, расширение подведомственности административных дел судам и совершенствование процессуальных форм защиты нарушенных субъективных прав³⁹.

Законодательство первых лет советской власти в области административной юс-

³⁸ К учреждению административных отделений окружных судов // Вестник Временного правительства. 1917. № 73 (119).

³⁹ Абсалямов А.В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2000. С. 12.

тиции содержало понятие административного иска, однако действие его было ограничено: после введения нэпа административный иск применялся лишь в сфере аграрных отношений, а сами административные споры рассматривались не судами, а специальными волостными, уездными и губернскими земельными комиссиями, при этом разбирательство дел основывалось в определенной степени на принципе состязательности⁴⁰.

В отсутствие административно-правового регулирования порядка и процедуры разрешения административно-правовых споров получило развитие гражданско-правовое регулирование отдельных спорных ситуаций публичного содержания.

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. предусматривал, что ведению народного суда в составе народного судьи и двух заседателей подлежат все дела, возникающие из гражданских взаимоотношений, за исключением дел о выдаче судебных приказов и по особым производствам, подведомственных губернскому суду дел об освобождении от военной службы по религиозным убеждениям и дел по жалобам на действия нотариусов⁴¹.

Губернский суд по гражданскому отделению рассматривал дела по искам: цена которых превышала 500 рублей золотом; к государственным органам и должностным лицам об убытках, причиненных незаконными или неправильными действиями в административном порядке, а также о возврате неправильно отобранного и отчужденного имущества; предъявленным к уездному исполнительному комитету или городскому совету уездного города; вытекающим из договора товарищества, из авторского права, права на промышленное изобретение, товарные, фабричные знаки, модели и фирмы.

Верховному Суду по гражданской судебной коллегии были подсудны дела по искам к народным комиссариатам или приравненным к ним центральным учреждениям и к губернским исполнительным комитетам.

В 1937 г. законодатель вновь возвратился к вопросу о судебном надзоре за законностью управления. Постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. "Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан" установило необходимость судебной санкции для принудительного взыскания в государственную казну имущества граждан и организаций.

Ввиду отсутствия самостоятельной процессуальной формы административного судопроизводства советское законодательство и практика шли по пути рассмотрения административно-правовых споров в порядке гражданского судопроизводства, что подтверждается введением в действие 8 декабря 1961 г. Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, которые устанавливали, что всякое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса. Отказ от права на обращение в суд недействителен⁴².

⁴⁰ Кабалевский В.Л. Административная юстиция в положительном советском праве // Вестник сов. юстиции. 1923. № 8.

⁴¹ Постановление ВЦИК от 10 июля 1923 г. "О введении в действие Гражданского процессуального кодекса РСФСР" (вместе с Гражданским процессуальным кодексом РСФСР) // СУ РСФСР. 1923. № 46, ст. 478.

⁴² Закон СССР от 8 декабря 1961 г. "Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик" // СПС «Консультант Плюс».

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. содержал положение о том, что законодательство о гражданском судопроизводстве устанавливает порядок рассмотрения дел по спорам, возникающим не только из гражданских, семейных, трудовых и колхозных правоотношений, но и дел, возникающих из административно-правовых отношений, и дел особого производства, рассматриваемых по общим правилам судопроизводства, за отдельными изъятиями, установленными законодательством Союза ССР и РСФСР⁴³.

В предусмотренном вторым разделом второй части Кодекса порядке разрешались дела административно-правового характера, а также дела, возникшие из государственных, избирательных, финансовых правоотношений, правоотношений в области местного самоуправления, дела, связанные с исполнением государственных и административных договоров и соглашений. Предметом административно-судебного производства являлись не только правовые акты или действия органов исполнительной власти, но и законы и иные акты представительных (законодательных) органов.

Конституция СССР 1977 г. (ст. 58), а затем и Конституция РСФСР 1978 г. (ст. 62), впервые в российском законодательстве закрепившие право на обжалование в суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий и ущемляющих права граждан, не устанавливали никаких прямых ограничений на обжалование в суд любых действий должностных лиц, что создавало предпосылки для действия права всеобщего обжалования.

В развитие положений ч. 2 ст. 58 Конституции СССР был принят Закон СССР "О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан", который устанавливал, что обжалованию подлежат не любые действия должностных лиц, а только те, в отношении которых законодательством не было предусмотрено иного порядка обжалования.

Становление института судебного разрешения административно-правовых споров продолжалось в связи с принятием Закона СССР от 2 ноября 1989 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан".

На мой взгляд, данный закон имел определенные недостатки, выражающиеся в том, что его действие не распространялось на акты органов государственного управления и должностных лиц, имеющих нормативный характер, на случаи нарушения прав и законных интересов юридических лиц; обращение в суд было затруднено процедурой предварительного административного обжалования действий органов государственного управления и должностных лиц; из категории обжалуемых были изъяты акты, для обжалования которых был предусмотрен иной порядок обжалования; рассмотрение жалобы и исполнение решения суда осуществлялось по общим правилам гражданского судопроизводства.

В связи с принятием вышеуказанного Закона Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик были дополнены в части, касающейся расширения судебной подведомственности по делам, возникающим из административно-правовых споров. Теперь судам стали подведомственны дела по жалобам на неправомерности в списках избирателей, на действия органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий, другие дела, возникающие из административно-правовых отношений, дела по жалобам на неправомερные действия должност-

⁴³ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР // СПС "Консультант плюс".

ных лиц, ущемляющие права граждан, отнесенные законом к компетенции судов. Кроме того, принесение протеста на решение суда, принятое по жалобе на неправомерные действия должностного лица, ущемляющие права гражданина, приостанавливало исполнение решения до окончания производства в порядке надзора⁴⁴.

Впоследствии институт судебного разрешения административно-правовых споров развивался в направлении укрепления конституционных основ права граждан на обращение в суд за защитой прав и свобод, нарушенных органами государственной власти и управления. Статья 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. впервые установила общий принцип обращения граждан в суд в случае ущемления их прав любыми правовыми решениями и деяниями любых должностных лиц, государственных органов и общественных организаций⁴⁵.

Данное положение было конкретизировано в Законе РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", который подтвердил принцип всеобщего обжалования любых незаконных не только действий, но и бездействия и решений индивидуального и нормативного характера государственных органов и должностных лиц.

Принятая в 1993 году Конституция РФ подтвердила общее право на обжалование в суд незаконных действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц публичного управления и закрепила конституционные основы административного судопроизводства.

Нормы Конституции РФ получили свое теоретическое развитие в ныне действующем Гражданском процессуальном кодексе РФ, где имеется целый III раздел, посвященный рассмотрению публично-правовых споров, возникающих из публично-правовых отношений, выражающих публичный общественный интерес.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».
2. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. // СПС "Консультант плюс".
3. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР // СПС "Консультант Плюс".
4. Закон СССР от 8 декабря 1961 г. "Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик" // СПС "Консультант Плюс".

⁴⁴ Указ Президиума ВС СССР от 7 января 1988 г. № 8298-XI "О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР в связи с Законом СССР "О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан" // Ведомости ВС СССР. 1988. № 2, ст. 21.

⁴⁵ Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. // СПС "Консультант плюс".

5. Постановление ВЦИК от 10 июля 1923 г. "О введении в действие Гражданского процессуального кодекса РСФСР" (вместе с Гражданским процессуальным кодексом РСФСР) // СУ РСФСР. 1923. № 46.

6. Указ Президиума ВС СССР от 7 января 1988 г. № 8298-XI "О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР в связи с Законом СССР "О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан" // Ведомости ВС СССР. 1988. № 2.

7. Абсаямов А.В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2000.

8. Кабалевский В.Л. Административная юстиция в положительном советском праве // Вестник сов. юстиции. 1923. № 8.

9. К учреждению административных отделений окружных судов // Вестник Временного правительства. 1917. № 73 (119).