Развитие судебного контроля в России за законностью решений, действий (бездействия) органов власти

Павлова Маргарита Сергеевна,
доцент кафедры судебной власти и организации правосудия факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук
mspavlova@hse.ru

Данная статья посвящена периодизации формирования института судебного контроля за законностью решений, действий (бездействия) органов власти. Автор выделяет в его развитии восемь этапов и дает характеристику каждого из них с точки зрения принятия нормативных правовых актов в конкретном историческом периоде.
Ключевые слова: судебный контроль, административная юстиция, органы государственной власти.

Development of the judicial control over legality of resolutions and actions (omissions) of authorities in Russia

Pavlova, Margarita S.,
Assistant Professor of the Judicial Authority and Justice Organizing Department at the Faculty of Law of National Research University "Higher School of Economics", Candidate of Juridical Sciences

The article is devoted to the development periods the institute of judicial control over the legality of decisions, actions (inaction) public authorities. The author specifies 8 stages of its development and describes the process of adoption of normative legal acts in each historical period.
Key words: judicial control, administrative justice, public authorities.

В России развитие института судебного контроля за законностью в публично-правовой сфере происходило постепенно посредством расширения компетенции судов общей юрисдикции по рассмотрению индивидуальных жалоб граждан. Исторически данный институт, основанный на теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, воплотился в создании системы органов административной юстиции.

Общественное устройство Руси древнейшего периода не предполагало наличие государственной власти со свойственными ей аппаратом управления и различными учреждениями. Вследствие этого отсутствовал сам предмет обжалования — решения и действия органов власти.

Становление российской государственности происходило через преодоление феодальной раздробленности. В этот период времени люди имели возможность обратиться к народному собранию (вечу) с жалобой на чиновников в целях защиты своих прав, деятельность которого регулировалась обычаями, а не законами, что обуславливало отсутствие специальной процедуры подачи жалобы и принятия по ней решения.

Образование Русского централизованного государства привело к коренным изменениям в системе органов управления и их полномочиях, а также в праве. В основном жалобы на злоупотребления должностных лиц направлялись царю[1]. В 1549 г. был сформирован челобитный приказ по их рассмотрению. Постепенно именно приказы становятся органами, за которыми закрепляются судебные функции по приему обращений от населения (московский и др.).

Судебная реформа второй половины XIX столетия развила существующие виды обжалования и внесла в законодательство новые (например, иск в суд о восстановлении нарушенных прав согласно Уставу гражданского судопроизводства 1864 г.[2]).

Вместе с тем до 1917 г. в России не существовало развитой системы административной юстиции, равно как и специализированных судов. Юридически утвержденная система административных судов существовала лишь небольшой промежуток времени (Положение Временного правительства от 30 мая 1917 г. «О судах по административным делам»[3], которое не вступило в законную силу. В литературе отмечается, что в перспективе такие суды были способны стать одним из элементов системы

[1] Краснов Ю.К. История государства и права России. М., 1997. С. 89.

[2] Устав гражданского судопроизводства 1864 г. // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Положение «О судах по административным делам» // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 127. Ст. 692.

сдержек и противовесов при реализации принципа разделения властей)[4].

Революционные события начала XX в. привели к ликвидации всех институтов досоветской административной юстиции. В условиях начавшейся Гражданской войны и с учетом нестабильной политической ситуации государство в качестве приоритетной задачи ставило укрепление своих позиций и подавление бывших господствующих классов. Любое ограничение революционной власти могло быть использовано против нее представителями буржуазии. Вследствие этого решение вопросов административной юстиции было отложено. Более того, марксистская доктрина отрицательно относилась к теории правового государства, неотъемлемым элементом которого считался данный институт.

Все вышеперечисленные обстоятельства оказали влияние на развитие законодательства, регламентирующего судебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов власти, в советский период.

Можно выделить несколько этапов в процессе становления судебного контроля за законностью в публично-правовой сфере.

Первый этап (1917–1922 гг.) характеризуется формированием института судебного контроля в целом. Декрет о суде № 1, утвержденный Советом Народных Комиссаров РСФСР 22 ноября 1917 г., отменял действие всех дореволюционных законов и распоряжений юрисдикционных органов старого режима[5]. С принятием Декрета о суде № 2 от 15 февраля 1918 г., ст. 15 которого гласила, что дела казенных и общественных организаций рассматривались на одинаковых с делами частных лиц началах, была создана определенная правовая предпосылка возможности судебного контроля за административной деятельностью[6].

В 1918–1919 гг. был принят ряд актов, закрепляющих судебную форму правового контроля (постановление IV Всероссийского чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов»[7], декрет СНК РСФСР «Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям» от 4 января 1919 г.[8] и др.).

В 1919 г. была предпринята попытка создать специальный административный аппарат для рассмотрения жалоб на действия органов власти. Вместо единого органа по осуществлению надзора за законностью в сфере управления постепенно учреждалась система бюро жалоб (Центральное бюро жалоб и заявлений, уисполком, губисполком и т.д.)[9].

Таким образом, первые послереволюционные годы свидетельствует, что институт судебного контроля за законностью в области государственного управления не был чужд советскому строю. Однако в последующий период стало складываться мнение об административной юстиции как чисто буржуазном явлении (наряду с теорией разделения властей)[10], которое в Советском государстве совершенно неприменимо, поэтому власти последовательно укрепляли идею об отрицании любого способа обжалования неправомерных решений, действий (бездействия) органов управления.

Второй этап (1923–1937 гг.). В данный период сфера действия судебного контроля постепенно расширялась. Так, к подсудности губернского суда были отнесены дела по искам к государственным органам или должностным лицам об убытках, причиненных незаконными или неправильными действиями в административном порядке, а также о возврате неправильно отобранного или отчужденного имущества; постановлением СНК СССР от 17 сентября 1926 г. «О расширении правил положения о взыскании налогов» закреплялся судебный порядок взыскания недоимок по налогам: действия административных органов ставились под контроль суда, но правом обращения в суд наделялся не гражданин, а соответствующий орган власти[11], однако специальных органов для разрешения административных споров создано не было.

В силу сложившегося политического режима с середины 20-х и до конца 30-х гг. интерес законодателей и государственных деятелей к проблеме административной юстиции угас. Одной из причин официального непризнания указанного института является господствующая в те годы государственная идеология, согласно которой советское государственное управление считалось самым демократичным и эффективным в мире. Обращения граждан в суд с жалобами на действия и решения органов власти не способствовали укреплению позиций советской власти в обществе, поэтому судебная защита субъективных прав и законных интересов в суде практически отрицалась.

Третий этап (1937–1958 гг.). Законодательство и практика продолжали развиваться по пути расширения компетенции судов общей юрисдикции в области контроля за законностью в сфере управления. Как правило, дела возбуждались не по жалобам заинтересованных лиц, а по заявлениям самих государственных органов, которые должны были для взыскания недоимок, штрафов и т.п. получить санкцию суда.

Четвертый этап (1958–1975 гг.). В данный период расширяется юрисдикция судов в сфере контроля за законностью действий и решений органов власти.

В соответствии с Основами законодательства о судоустройстве Союза ССР и союзных республик (1958 г.) задачей советского правосудия объявлялось обеспечение точного и неуклонного исполнения законов всеми учреждениями, организациями, должност-

---

[4] Женетль С.З. Административная юстиция в послеоктябрьский период (тенденции исторического развития) // История государства и права. 2008. № 4.

[5] Декрет о суде № 1. СУ РСФСР. 1917. № 4. С. 50.

[6] Декреты советской власти. Т. 1. М. : Государственное издательство политической литературы, 1957.

[7] Постановление IV Всероссийского чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов» // СУ РСФСР. 1918. № 90. Ст. 908.

[8] Декрет СНК РСФСР «Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям» от 4 января 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 17. Ст. 192.

[9] Декрет ВЦИК о государственном контроле от 9 апреля 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 12. Ст. 122; О местных отделениях Центрального бюро жалоб и заявлений (Положение) // СУ РСФСР. 1919. № 23. Ст. 272; О Центральном бюро жалоб и заявлений // СУ РСФСР. 1919. № 23. Ст. 271.

[10] Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «управленческая» концепция и ее значение для науки административного права // Административное право и процесс, 2007, № 1. С. 16–20.

[11] Постановление СНК СССР от 17 сентября 1926 г. «О расширении правил положения о взыскании налогов» // СЗ СССР. 1926 г. № 64. Ст. 482.

ными лицами и гражданами[12]. Для становления института судебного контроля за решениями, действиями (бездействием) органов власти в СССР важным нормативным актом стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», согласно которому гражданам было предоставлено право обжаловать в суд постановления о наложении на них административного взыскания в виде штрафа[13]. Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1961 г. ввели понятие «производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений»[14], а Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. (далее — ГПК РСФСР 1964 г.) посвятил ему подраздел II раздела II[15]. В шестидесятых годах были приняты гражданские процессуальные кодексы союзных республик, содержащие специальные главы, которые регламентировали производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. По новым правилам наложение штрафа на граждан производилось самими административными органами, при этом заинтересованному лицу предоставлялось право обжаловать указанные действия в народный суд.

Пятый этап берет свое начало с принятия Конституции СССР 1977 г.[16] и Конституции РСФСР 1978 г., которые впервые закрепили право граждан на обжалование в установленном законом порядке действий должностных лиц, государственных и общественных органов, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан. Однако соответствующие нормы носили декларативный характер и не могли применяться непосредственно, поскольку принятие специального закона о порядке реализации права граждан на обращение в суд затянулось.

Первым нормативным правовым актом в данной области стал Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»[17]. Однако он оказался малоэффективным и практически не расширил сферу судебного контроля. Так, проверке не могли быть подвергнуты решения и бездействие органов власти, решения и действия коллегиальных органов. При этом к компетенции судов не относилось рассмотрение дел о неправомерных действиях должностных лиц, в отношении которых уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством и другим законодательством СССР и союзных республик был предусмотрен иной порядок обжалования. Таким образом, имевшиеся в советском законодательстве ограничения в области судебного контроля за деятельностью органов власти сохранялись. В октябре 1987 г. в Закон от 30 июня 1987 г. были внесены изменения, согласно которым гражданам предоставлялось право выбора между непосредственным обращением в суд либо в вышестоящий административный орган, при этом административный порядок обжалования не исключал судебный[18].

2 ноября 1989 г. был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», который расширил круг субъективных прав граждан, подлежащих судебной защите, — впервые предметом оспаривания стали коллегиальные действия органов государственного управления. Вместе с тем устанавливался обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб вышестоящим органом или должностным лицом, что в определенной степени ограничивало право на обращение в суд.

Шестой этап развития судебного контроля за деятельностью государственных органов связан с принятием Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» от 12 июня 1990 г.[19] и Декларации прав и свобод человека (22 ноября 1991 г.) и гражданина[20]. Последняя провозгласила право каждого на судебное обжалование решений и действий должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, ущемляющих права граждан. В соответствии с данной нормой ст. 46 Конституции РФ[21] предоставляет возможность каждому лицу обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

В 1993 г. был принят Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (далее — Закон РФ от 27 апреля 1993 г.)[22]. Следует отметить, что первая редакция указанного нормативного правового акта не называла в числе объектов обжалования бездействие органов исполнительной власти. Только спустя два года данный пробел был устранен.

На основании Закона РФ от 28 апреля 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» Закон РФ от 27 апреля 1993 г. был инкорпорирован в ГПК РСФСР 1964 г.[23]

Помимо названных нормативных правовых актов в 90-е гг. был принят ряд законов, гарантирующих

[12] Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета СССР. 1959 г. № 1. Ст. 12

[13] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 9. Ст. 121.

[14] Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР, 1961, № 50.

[15] Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

[16] Конституция СССР 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

[17] Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 388.

[18] Ведомости Верховного Совета СССР. 1987 г. № 42. Ст. 692.

[19] Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 22.

[20] Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22.11.1991 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 26.12.1991, № 52, ст. 1865.

[21] Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

[22] Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // ВВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

[23] ВВС РФ. 1993. № 22. Ст. 787.

судебную защиту конституционных прав граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, на объединение, в сфере предпринимательской, банковской деятельности и т.п.[24] Законодательство того периода исходило из необходимости расширения возможности судебного контроля.

Вступление в силу 1 февраля 2003 г. Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)[25] ознаменовало новый, *седьмой этап* в развитии в России института судебного контроля. С принятием данного Кодекса «производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений» переименовано в «производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». Новый термин носит обобщающий характер и более точно передает разнообразие и единство категорий дел, рассматриваемых по нормам раздела II подраздела III ГПК РФ. На современном этапе российской правовой системы обжалованию подлежат любые коллегиальные и единоличные решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, нарушающие права и свободы граждан, организаций, публично-правовых образований. При этом в гражданском процессуальном праве РФ в последние годы наблюдается тенденция к постепенному расширению категорий дел, разрешаемых по правилам раздела II подраздела III ГПК РФ (дела о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении; дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы).

Полагаем, начало *восьмому этапу* было положено в 2013 г.: проблема административной юстиции актуализировалась с новой силой вследствие проявления к ней интереса со стороны высших должностных лиц страны и известных политиков. В марте 2013 г. в Государственную Думу Президентом РФ был внесен проект Кодекса административного судопроизводства РФ[26], принятый Государственной Думой Федерального Собрания РФ в окончательной редакции 20 февраля 2015 г. Более того, в настоящее время осуществляется подготовка Единого процессуального кодекса. По нашему мнению, дальнейшая судьба судебного порядка рассмотрения споров граждан, организаций с органами власти будет зависеть от вектора развития, заложенного в данных кодексах.

Литература

1. Женетль С.З. Административная юстиция в послеоктябрьский период (тенденции исторического развития) / С.З. Женетль // История государства и права. 2008. № 4. С. 27–29.
2. Краснов Ю.К. История государства и права России / Ю.К. Краснов. М., 1997. С. 89.
3. Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «управленческая» концепция и ее значение для науки административного права / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 16–20.

[24] См., например: Закон СССР «Об общих началах предпринимательства граждан»; Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227; Закон РФ от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; Закон РФ от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465 и др.

[25] Гражданский процессуальный кодекс РФ 14 октября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

[26] Проект Федерального закона № 246 960-6 // http://img.rg.ru/pril/article/75/81/79/proekt-administrativnoe.pdf.

Российский судья

№ 9
сентябрь 2015

Оспаривание сведений о результатах определения кадастровой стоимости осуществляется с 15 сентября 2015 года по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Стороны вправе урегулировать спор о пересмотре кадастровой стоимости, заключив соглашение о примирении, основанное на имеющихся в деле доказательствах.
Пункты 1 и 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28.

— Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ: значение, проблемы, дальнейшие перспективы

— Особенности судебного производства по уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращенной форме

— О позиции Конституционного Суда РФ по вопросу оформления права собственности на жилое помещение, приобретенное с использованием материнского (семейного) капитала

ISSN 1812-3791
9 771812 379776 >