

*Н. Т. Салычева*



АДМИНИСТРАТИВНЫЙ  
ПРОЦЕСС В СССР

---

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
АКАДЕМИИ НАУК СССР**

**Н.Г. Салищева**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ  
ПРОЦЕСС В СССР**

Издательство  
**«ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА»**  
Москва — 1964

*В настоящей книге исследуются вопросы теории и практики советского административного процесса. Анализируются процессуальные формы деятельности органов управления по разрешению административноправовых споров между гражданами, общественными организациями с одной стороны и органами государственного управления — с другой, а также по применению последними мер административного принуждения.*

*Подробно останавливается автор на стадиях административного процесса в СССР.*

*Особое внимание в работе уделено защите прав советских граждан как участников административного процесса, а также конкретным формам участия общественности в разрешении административных дел.*

*Книга рассчитана на научных работников, преподавателей и студентов юридических учебных заведений, практических работников административных органов, аппарата партийно-государственного контроля, органов суда, прокуратуры и государственных инспекций.*

# ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В СССР

## § 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

К аппарату общенародного социалистического государства предъявляются все более высокие требования. «Партия, — подчеркивается в Программе КПСС, — ставит задачу обеспечить строгое соблюдение социалистической законности, искоренение всяких нарушений правопорядка, ликвидацию преступности, устранение всех причин, ее порождающих»<sup>1</sup>. Эта задача должна решаться на основе все более широкого привлечения масс к управлению делами общества и государства. Партия учит, что долгом каждого советского человека является всемерная охрана законности и правопорядка, нетерпи-

<sup>1</sup> «Материалы XXII съезда Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1961, стр. 400.

мость к злоупотреблениям и борьба с ними. Аппарат общенародного государства служит народу и ему подотчетен. Он призван обеспечить путем организаторской работы в массах развитие творческой инициативы и активности граждан во всех областях жизни.

Важнейшей задачей государственных органов в нашей стране, в том числе органов управления, является охрана прав и свобод граждан. Программа КПСС подчеркивает необходимость улучшения работы советского государственного аппарата и усиления народного контроля над его деятельностью.

Дальнейшее укрепление социалистической законности в деятельности всех звеньев государственного аппарата и его должностных лиц в период развернутого строительства коммунизма, решительная борьба со всеми и всякими проявлениями бюрократизма и волокиты требуют совершенствования и правовых норм, обеспечивающих правильную и четкую работу органов управления. Советское государство заинтересовано в таких правовых нормах, которые бы наиболее обеспечивали гарантии осуществления прав граждан и защиту их от малейшего проявления беззакония и произвола со стороны отдельных должностных лиц. Это положение относится как к проблеме создания новых, так и совершенствования уже имеющихся административно-процессуальных норм, регулирующих разрешение административных дел государственными органами.

Решение такой задачи требует теоретической разработки вопросов административного процесса, в частности определения его содержания, соотношения с административным производством, изучения особенностей и основных принципов советского административного процесса, разработки вопроса о процессуальных гарантиях прав и обязанностей участников его.

В советской правовой науке за последние десятилетия административному процессу не уделялось достаточного внимания. Лишь начиная с 1960 года делаются попытки раскрыть характерные черты административного процесса и соответствующих административно-процессуальных норм<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. А. Е. Лунев, Административная ответственность за правонарушения, Госюриздат, 1961, стр. 169—173, Некоторые вопро-

При обсуждении рассматриваемой проблемы возникает целый ряд вопросов, которые требуют своего решения и тщательного обоснования. Прежде всего что понимается под административным процессом? Какова роль административно-процессуальных норм и их соотношение с нормами материального права? Какова сфера действия административно-процессуальных норм и, наконец, какая практическая потребность в этом правовом институте?

Внимание ученых-юристов к проблеме советского административного процесса не случайно. Усиление охраны субъективных прав советских граждан, обеспечение законности во всех сферах деятельности государственного аппарата требуют четкой правовой регламентации основных видов и форм исполнительной и распорядительной деятельности.

Административно-процессуальные нормы, в своей совокупности составляющие одну из частей советского административного права, устанавливают правила деятельности государственных органов по разрешению административных дел и по применению в пределах ком-

сы административного права в связи с его кодификацией, «Советское государство и право» 1960 г. № 12, Вопросы административного процесса, «Правоведение» 1962 г. № 2; Г. И. Петров, Сущность советского административного права, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 140—141, О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1962 г. № 5; А. П. Корснев, Кодификация советского административного права, Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, изд-во МГУ, 1962; Ю. И. Тюткин, Б. И. Соловьев, Вопросы кодификации административного законодательства Молдавской ССР, «Ученые записки Кишиневского Государственного Университета», т. 58, 1961; С. Бородин, К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями, «Советская юстиция» 1958 г., № 11, В. А. Рянжин, Проблемы кодификации советского административного права, «Материалы межвузовской научной конференции на тему «Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма», Ленинград, 1961, О. М. Якуба, Вопросы применения административноправовых норм, содержащих санкцию, «Материалы межвузовской научной конференции на тему «Социалистическая законность, толкование и применение советских законов», Киев, 1961; Н. Г. Салищева, сообщение «К вопросу об административном процессе в СССР» на теоретической конференции юридического факультета МГУ по вопросам административного права, Сборник материалов, Госюриздат, 1963.

петенции органа норм материального административного права.

Для того чтобы выяснить особенности административно-процессуальных норм, необходимо остановиться на предмете их регулирования и тем самым на понятии административного процесса.

Термин «административный процесс» иногда понимают в широком и узком смысле слова. В широком смысле административный процесс рассматривается как процесс применения норм административного материального права или как процесс исполнительной и распорядительной деятельности, а также как осуществление органами управления предоставленной им компетенции. В узком смысле слова административный процесс — это установленная законом деятельность уполномоченных государственных органов по разрешению определенных категорий административных дел.

Проф. Г. И. Петров пишет: «Административный процесс в широком смысле — это процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления. Административный процесс в узком смысле — это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции»<sup>1</sup>.

При обсуждении проблем административного процесса Ученым советом Института государства и права АН СССР в 1962 году проф. А. Е. Лунев подчеркнул, что под административным процессом следует понимать порядок деятельности всех органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, применение норм материального административного права. Ряд других участников дискуссии (доктор юрид. наук Ц. А. Ямпольская, канд. юрид. наук В. И. Попова) также рассматривали административный процесс как порядок деятельности органов управления по разрешению всех индивидуальных дел на основе правильного применения норм материального административного права органами государства<sup>2</sup>. В частности, Ц. А. Ямполь-

<sup>1</sup> Г. И. Петров, О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1962 г. № 5, стр. 30.

<sup>2</sup> См. «Советское государство и право» 1963 г. № 1, стр. 131.

ская правильно указала на связь этого института с общей проблемой применения норм права государственными органами и их должностными лицами, что обуславливает необходимость в специальном порядке применения правовых норм в целях точного соблюдения режима законности.

В. И. Попова, ссылаясь на высказывание К. Маркса о том, что процесс есть форма жизни закона, подчеркнула, что в отличие от норм материального административного права, регулирующих содержание исполнительской и распорядительской деятельности органов государства, нормы административного процессуального права закрепляют процессуальные формы, специальные методы осуществления этой деятельности.

В напечатанной еще до дискуссии статье «Вопросы административного процесса» проф. А. Е. Лунев пишет: «Необходимым условием укрепления законности и искоренения бюрократизма и волокиты в работе аппарата государственного управления является четкое правовое регламентирование административного производства: коллегиальное решение дел там, где это положено по закону; принятие правовых актов в порядке, определяемом законом; разрешение споров, возникающих в сфере государственного управления в порядке и в сроки, предписанные правом; привлечение к административной ответственности с соблюдением всех условий, гарантирующих законность наложения взыскания, и т. д. Весь этот широкий круг вопросов, имеющих важное значение в дальнейшем улучшении работы органов государственного управления, входит в понятие административного процесса»<sup>1</sup>.

С нашей точки зрения административный процесс следует рассматривать как особый случай применения норм материального административного права, а также некоторых других отраслей права: гражданского, земельного, трудового. Остановимся более подробно на этом вопросе. Начнем с того бесспорного, не опровергаемого никем из юристов положения, что всякое применение норм права государственными органами и их должностными лицами требует определенной упорядоченности.

<sup>1</sup> «Правоведение» 1962 г. № 2, стр. 43.

Анализ нормативных актов, определяющих правовое положение органов государственного управления, позволяет сделать вывод, что в большинстве этих актов содержатся нормы, которые не только регламентируют компетенцию данного органа, но и определяют порядок реализации компетенции. Такие нормы характеризуют административное производство.

В актах, устанавливающих права граждан, наряду с определением конкретного содержания этих прав имеются нормы, предусматривающие порядок их реализации гражданином и порядок деятельности органа государства, обязанного обеспечить реализацию соответствующего права (например, порядок назначения пенсии, порядок приема в высшие учебные заведения, порядок отвода гражданам земельных участков, порядок распределения жилой площади в городах и т. д.).

Реализация норм права аппаратом управления осуществляется как в форме издания юридических актов, так и в иных правовых и организационных формах (подготовка юридических документов, обследование, проверка исполнения, обобщение опыта работы, составление научно-методических руководств, дача рекомендаций). В данном случае имеет место определенный порядок осуществления органами государственного управления возложенных на них прав и обязанностей при разрешении конкретных индивидуальных дел, т. е. административное производство.

Административное производство охватывает все стороны деятельности аппарата, начиная от подготовки и издания актов управления и заканчивая материально-техническими действиями (например, делопроизводство), и опосредствует применение норм административного права и норм некоторых других отраслей права. В этом смысле процесс применения норм материального права действительно является формой жизни закона.

Административное производство охватывает широкий круг общественных отношений в области государственного управления и по своему содержанию может быть подразделено на несколько видов, отличающихся один от другого своими особенностями.

1. Производство, связанное с осуществлением задач внутренней организации аппарата управления (оформ-

ление на государственную службу, порядок и организационные формы работы аппарата, порядок принятия решений и их оформление, порядок составления и прохождения документации, порядок составления отчетов, проведения проверок исполнения и т. д.).

2. Производство, опосредствующее взаимоотношения данного государственного органа с другими государственными органами, учреждениями и предприятиями, не входящими в его систему (порядок направления документов, рассмотрения их, принятия решений, порядок согласования тех или иных документов и актов и т. д.).

3. Производство по делам, связанным с отношениями между гражданами или общественными организациями и исполнительно-распорядительными органами (производство по заявлениям граждан о назначении пенсии, о предоставлении жилой площади, о приеме в учебные заведения, об оказании медицинской помощи и др.; производство по делам об изобретениях и открытиях, производство по делам об опеке и попечительстве, производство по делам об отводе земель, производство по налоговым делам, производство в нотариате и др.).

Все виды административного производства в той или иной степени подвергаются правовому регулированию. Это регулирование осуществляется при помощи организационных норм, составляющих определенную группу норм материального административного права. Нормы, устанавливающие структуру аппарата и соотношение его звеньев, порядок деятельности коллегий, порядок издания актов управления и составления юридических документов, организацию и порядок осуществления контроля, регулируют тем самым административное производство<sup>1</sup>.

Среди правовых норм, отвечающих на вопрос, как надо сделать, а не что надо сделать, т. е. норм, кото-

<sup>1</sup> К таким нормам относятся, например, нормы Инструкции о порядке инспектирования предприятий промышленности, торговли и общественного питания, утвержденной Главным управлением Государственной инспекции по качеству товаров и торговле по РСФСР 28 декабря 1959 г., М., 1960; нормы утвержденных Советом Министров РСФСР 6 апреля 1961 г. Типовых положений о службе по технике безопасности совнархоза, отраслевого управления совнархоза, предприятия (стройки) совнархоза (СП РСФСР 1961 г. № 9, ст. 37).

рые определяют стадии применения или исполнения соответствующего правила, можно выделить две группы:

1) нормы, регулирующие производство по вопросам внутренней деятельности самого аппарата и его организации (например, нормы, устанавливающие порядок работы коллегии, служебные инструкции или правила работы внутренних подразделений аппарата);

2) нормы, регулирующие производство в отношениях между государственными органами и общественными организациями или гражданами (например, нормы, устанавливающие порядок рассмотрения ходатайств общественных организаций, приема посетителей, рассмотрения заявлений граждан и т. д.).

В советском административном праве немало таких норм. Так, в указах Президиумов Верховных Советов союзных республик, предусматривающих издание местными Советами решений с административными санкциями, установлен порядок принятия этих решений (доведение проекта до сведения широкой общественности, порядок его опубликования и вступления в силу). В Положениях об отводе земель определен порядок этого отвода, в том числе приводится перечень необходимых документов, указаны стадии их прохождения и порядок принятия решения по делу.

Назначение и перемещение должностных лиц, прохождение государственной службы, применение мер поощрения, а также мер государственного принуждения — все это требует детального правового регулирования.

Детально регламентируется нормами права и порядок рассмотрения и разрешения тех индивидуальных дел, которые возникают в связи с обращениями граждан в государственные органы<sup>1</sup>.

Но было бы неправильным называть все эти нормы административно-процессуальными и утверждать, что процесс исполнительной и распорядительной деятельности и есть административный процесс. Чтобы раскрыть

<sup>1</sup> Например, в Положении о порядке принятия на учет граждан, нуждающихся в жилой площади, в г. Москве устанавливается не только система и компетенция органов, осуществляющих учет и распределение жилой площади, но и порядок принятия граждан на учет, порядок предоставления необходимых документов (см. «Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1961 г. № 16).

сущность административного процесса, определить понятие «административный процесс», необходимо выяснить, какие общественные отношения возникают при осуществлении этого процесса и каковы особенности правовых норм, регулирующих процессуальные отношения.

На наш взгляд, административный процесс представляет собой особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административноправовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения. При этом следует заметить, что в сфере исполнительной и распорядительной деятельности споры между сторонами административноправовых отношений составляют незначительное число всех дел, разрешаемых аппаратом управления.

Возникает вопрос о том, где же сфера действия административного процесса. Можно ли утверждать, что административный процесс — это деятельность по разрешению всех индивидуальных дел в области государственного управления? Или административный процесс — это рассмотрение государственными органами споров, возникающих при разрешении индивидуальных дел, а также применение мер принуждения? Мы склоняемся ко второму мнению и тем самым даем ограничительное толкование понятию «административный процесс». Такое понимание административного процесса аналогично содержанию понятий «гражданский процесс» и «уголовный процесс».

Процессуалисты (и цивилисты, и криминалисты) подчеркивают, что процесс есть способ, порядок реализации требований норм материального права. Проф. А. Ф. Клейнман пишет: «Деятельность советского суда по разбирательству и разрешению гражданских дел при участии сторон называется гражданским процессом»<sup>1</sup>. Проф. К. С. Юдельсон подчеркивает, что советский гражданский процесс есть деятельность судебных органов по разрешению споров и других дел, затрагиваю-

<sup>1</sup> А. Ф. Клейнман, Советский гражданский процесс, Госюриздат, 1954, стр. 7.

щих права и интересы граждан, происходящая в точно определенном гражданским процессуальным правом порядке<sup>1</sup>. Уголовный процесс является единственной формой жизни уголовного закона. Применение судом мер уголовного наказания возможно лишь в определенной процессуальной форме, когда государственный орган (суд) решает вопрос о применении мер уголовного наказания к лицу, признанному судом виновным в совершении преступления. Таким образом, процесс, и гражданский, и уголовный, является способом обеспечения обязательности норм материального права и применения государственного воздействия (принуждения) по отношению к лицам, нарушающим правовые нормы.

Гражданский процесс невозможен, если нет спора между сторонами материального правоотношения. Точно так же, если нет спора между сторонами административного правоотношения или если не решается вопрос о применении принуждения, нет и административного процесса, нормы административно-процессуального права не применяются.

Сторонником широкой трактовки понятия административного процесса является и канд. юрид. наук В. М. Манохин. Относя нормы, регулирующие процесс формирования органов государственного управления, к административно-процессуальным нормам, входящим в административное процессуальное право<sup>2</sup>, он совершает ошибку. Углубляя допущенную ошибку, В. М. Манохин пишет: «В отличие от гражданско- и уголовно-процессуальных правил, которые сведены в специальные кодексы, процессуальные нормы, регулирующие порядок формирования органов государственного управления (разрядка наша.— Н. Г.), очень часто объединены с нормами материального права и нередко находятся с ними не только в одном правовом акте, но даже в статье одного и того же акта»<sup>3</sup>.

Таким образом, В. М. Манохин отождествляет орга-

<sup>1</sup> См. К. С. Юдельсон, Советский гражданский процесс, Госюриздат, 1956, стр. 7.

<sup>2</sup> См. В. М. Манохин, Органы советского государственного управления, изд-во Саратовского государственного университета, 1962, стр. 10—11.

<sup>3</sup> Там же, стр. 39—40.

организационные нормы, относящиеся к материальному административному праву, с нормами административно-процессуальными, в то время как последние могут применяться лишь в случаях разрешения индивидуальных административных дел, когда налицо спор между сторонами административноправового отношения либо нарушение соответствующей нормы административного права, требующее принудительного вмешательства соответствующего государственного органа. Тем более странно проводить аналогию между организационными нормами административного права и нормами соответственно гражданско- и уголовно-процессуальных кодексов. Если уместна такая аналогия при характеристике норм, регламентирующих порядок формирования органов государственного управления, то тогда ее нужно проводить применительно к нормам, регламентирующим судоустройство. Действительно, в известной мере можно сопоставлять административное устройство и судоустройство. И в том и в другом случаях применяются организационные нормы, но эти нормы относятся к соответствующей отрасли материального права (государственного, административного и т. д.).

Таким образом, следует различать административное производство как процесс применения административноправовых норм, как процесс деятельности исполнительных и распорядительных органов и административный процесс как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административноправовых отношений, а также по применению мер административного принуждения. В первом случае мы имеем дело с порядком разрешения индивидуальных дел в рамках внутриорганизационной деятельности аппарата управления, с внутриорганизационными отношениями. Во втором случае выступает как бы внешняя функция соответствующего органа, когда вышестоящий орган, его должностное лицо либо специально для этого образованный орган (комиссия, инспекция) разрешает в принудительном порядке спор, возникший в административноправовых отношениях, либо осуществляет применение установленных законом мер государственного принуждения. Здесь налицо административная юрисдикция, которую вправе осуществлять соответствующий государственный орган.

Характерным при разрешении таких споров является то, что эти споры не вытекают из внутриорганизационных отношений, а выходят за рамки служебной подчиненности, т. е. возникают между лицами, не подчиненными друг другу. При этом важно, чтобы государственный орган правильно, на законных основаниях осуществлял вверенную ему юрисдикционную функцию.

К области административной юрисдикции органов управления относится, как уже говорилось, также применение мер административного воздействия, когда уполномоченный на то орган применяет норму материального права, предусматривающую меру государственного принуждения. И здесь возникшие административноправовые отношения также выходят за рамки внутриорганизационной деятельности аппарата, так как непосредственно затрагивают интересы других, не подчиненных этому аппарату лиц.

Почему же мы объединяем в административном процессе деятельность государственных органов по разрешению споров между сторонами административноправового отношения и по применению в административном порядке государственного принуждения? Не является ли такое объединение случайным? Думается, что нет. И в том и в другом случае дело сводится к нарушению (действительному или предполагаемому) одной стороной административноправового отношения прав другой стороны либо к невыполнению возложенной на лицо обязанности.

Когда речь идет о стороне спора либо о лице, подвергаемом административному принуждению, не подчиненных органу, осуществляющему административную юрисдикцию, для разрешения таких административных дел необходим специально установленный порядок и административный процесс как особая деятельность государственного органа, урегулированная правовыми нормами.

Особое значение имеет четкая регламентация административного процесса там, где решается спор между органом государственного управления и гражданином либо между органом государственного управления и общественной организацией. Компетентный орган должен вынести на основании и во исполнение закона или иного

нормативного акта решение, соблюдая права и законные интересы участников административного дела. Важно, чтобы были соблюдены все гарантии правильного и объективного разрешения дела, а сторонам предоставлены необходимые процессуальные права.

Значение процессуальных норм именно в этой области не приходится обосновывать. Кроме того, нужно учитывать, что применение установленных законом мер административного принуждения (административные дела) превышает количество дел, рассматриваемых судами в порядке гражданского судопроизводства, и тем более количество уголовных дел. Одно это позволяет сделать вывод о необходимости строжайшего соблюдения законности и охраны прав граждан от какого бы то ни было административного произвола. В области применения административного принуждения защита и охрана субъективных прав граждан имеет особое значение.

Сказанное выше дает основания для объединения рассмотренных видов процессуальных отношений в едином административном процессе.

Такое объединение, однако, не означает, что мы исходим из предположения, будто бы следствием разрешения каждого административноправового спора является административное принуждение. Как известно, большое количество административных споров разрешается в добровольном порядке. С другой стороны, нельзя назвать административноправовым спором отношения, возникающие в связи с фактом совершения административного проступка. Здесь нет спора между органом государства и лицом, совершившим административный деликт, который, как этого требует закон, должен получить соответствующую оценку со стороны компетентных государственных органов. И в случае разрешения спора, и в случае применения меры административного воздействия имеются как бы внешние для органа управления административноправовые отношения, при которых применению нормы права предшествует установление факта нарушения этой нормы лицом или органом, не состоящим в отношениях служебной подчиненности с другой стороной правоотношения.

Таким образом мы можем определить административный процесс как регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения.

Справедливости ради следует отметить, что в выступлении на теоретической конференции административистов, состоявшейся на юридическом факультете МГУ в 1962 году, автор данной работы придерживалась расширительного толкования понятия «административный процесс» и рассматривала его как порядок разрешения всех индивидуальных дел в области исполнительной и распорядительной деятельности, различая отдельные стадии административного производства<sup>1</sup>.

Более тщательный анализ правовых норм, а также теоретических положений, касающихся проблемы применения правовых норм, изучение практики работы государственных органов убедили нас в том, что административный процесс более правильно трактовать в узком, собственном смысле слова.

Расширительное толкование административного процесса не является, с нашей точки зрения, плодотворным, так как при этом организационная деятельность аппарата (административное устройство) по существу подменяется административным процессом, что может привести к отождествлению двух различных явлений.

Нельзя все внутриорганизационные отношения в аппарате управления сводить к административному процессу. В этой связи уместно вспомнить концепцию польского административиста Ежи Старосьцяка об общественно-организационной деятельности как одной из правовых форм административной деятельности аппарата управления в социалистическом государстве. Е. Старосьцяк пишет: «Широта и многосторонность административной деятельности в рассматриваемой форме делает

<sup>1</sup> См. «Вопросы административного права на современном этапе», Госюриздат, 1963, стр. 134—140.

невозможным установление единой «процедуры» ее применения. Да в большинстве случаев и нет необходимости в такого рода процедурных правилах»<sup>1</sup>.

К этому можно добавить, что и многие другие формы внутриорганизационной деятельности аппарата не нуждаются в подробном правовом регулировании, так как основаны на элементах самостоятельности государственного органа в выборе форм, путей и средств реализации установленной для этого органа компетенции.

Само административное устройство (правовые формы внутренней организации деятельности аппарата) предусматривает порядок осуществления органами их компетенции (например, порядок принятия решений в виде нормативных и административных актов, порядок наложения дисциплинарных взысканий на подчиненных работников, порядок применения мер поощрения и т. д.). Но ведь это не административный процесс, а та организационная форма, без которой вообще немыслима вся исполнительная и распорядительная деятельность (административное производство).

Точно так же нельзя назвать гражданским процессом применение норм гражданского права хозяйственными органами, предприятиями и т. д., хотя существует определенный порядок выполнения гражданскоправовых договоров и иных сделок, установлен также порядок организации договорных связей и реализации норм гражданского права.

В этой связи представляется интересным положение, высказанное проф. С. С. Алексеевым, о том, что процессуальные нормы имеют своей целью регулирование общественных отношений, складывающихся при принудительном осуществлении прав и обязанностей, установленных нормами материального права<sup>2</sup>. Это еще раз убеждает нас в том, что административный процесс следует рассматривать как особый вид исполнительной и распорядительной деятельности.

<sup>1</sup> Ежи Старосьяк, Правовые формы административной деятельности, Госюриздат, 1959, стр.

<sup>2</sup> См. С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы советского права, Госюриздат, 1961, стр. 36.

## § 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В ЗАРУБЕЖНЫХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Законодательство по вопросам административного процесса получило большое развитие в ряде социалистических стран. Немало работ, посвященных теории и практике административного процесса, имеется в Польской Народной Республике, в Чехословацкой Социалистической Республике, в Народных Республиках Венгрии и Болгарии. Этому во многом способствовало принятие в них административно-процессуальных кодексов и актов об административном производстве. Решение практических задач потребовало значительной мобилизации сил ученых-административистов по обоснованию теоретических основ административного процесса и производства.

Рассмотрим отдельные положения, имеющиеся в юридической литературе стран народной демократии, а также в нормативных актах.

В 1955 году в Чехословакии было разработано и принято Положение о чехословацком административном производстве. Доктор Иосиф Туречек, дав подробный комментарий этого Положения<sup>1</sup>, подчеркивает определяемую законом цель административного производства: а) дать возможность самого совершенного выполнения задач государственного управления, б) содействовать охране общих интересов и прав и законных интересов трудящихся и социалистических организаций; в) помочь укреплению социалистической законности и государственной дисциплины, г) воспитывать к привычке сознательно соблюдать дисциплину.

Особенностью этого нормативного акта явилось то, что он охватывает не только административный процесс, но и административное производство в целом. Однако Иосиф Туречек отмечает, что общее административное производство не следует отождествлять с порядком работы вообще<sup>2</sup>, и тем самым признает, что понятие «административное производство» не может быть приме-

<sup>1</sup> См. «Бюллетень Чехословацкого права» 1955 г. № 4.

<sup>2</sup> См. там же, стр. 257 (5).

нено ко всему процессу деятельности органов государственного управления. В качестве объекта производства здесь выступает «административное дело», под которым понимается индивидуальное дело, подлежащее рассмотрению в компетентном государственном органе. Практически речь идет о порядке рассмотрения заявлений граждан и должностных лиц государственных органов и общественных организаций, о порядке вынесения решения по конкретному индивидуальному делу, о порядке пересмотра решения и т. п.

Эта часть административного производства не является административным процессом в собственном смысле слова, и отнесение норм, регулирующих его, к административно-процессуальным, с нашей точки зрения, не бесспорно. В полной мере к ним следовало бы отнести нормы, регулирующие производство по обжалованию, а также нормы, содержащиеся в специальной части, именуемой «Производство по принудительному исполнению».

Наиболее ясное представление об объеме административного производства и характере разрешаемых в рамках этого производства дел дает объяснительная записка к Положению, составленная Министерством юстиции ЧСР. В этой записке говорится, что рассматриваемое производство определит порядок издания (конструкции) актов управления, «которые касаются правоотношений участников производства, стоящих вне аппарата органов, осуществляющих производство, как правило — отдельных граждан или же иных объектов, не являющихся составной частью государственного аппарата (предприятия, организации)»<sup>1</sup>. В частности, указывается, что орган управления является участником административного производства при установлении или прекращении трудового отношения, вытекающего из трудового договора. Административное производство здесь связывается с реализацией норм не только административного права, но и иных отраслей права.

В качестве главной задачи административного производства Положение 1955 года рассматривает обеспечение прав и законных интересов граждан, обеспечение

<sup>1</sup> «Бюллетень Чехословацкого права» 1955 г. № 4, стр. 281 (29), 284 (32).

законности и государственной дисциплины. «Функция административного производства, состоящая в том, что при его посредстве осуществляется выполнение предписаний материального права, означает, что им обеспечивается не только то, чтобы граждане выполняли свои обязанности в отношении общества, но и то, чтобы в нем одновременно обеспечивалась и охрана прав и законных интересов граждан. Поэтому именно органы государственного управления обязаны поступать в этом производстве и по собственной инициативе всегда так, чтобы установить объективную истину и чтобы общие интересы и законные интересы граждан были охраняемы, как интересы однородные»<sup>1</sup>. Нормы Положения отражают в известной мере и основные принципы управления в социалистическом государстве: участие масс трудящихся в государственном управлении, демократический централизм и социалистическую законность.

Новый нормативный акт ЧСР, регулирующий административное производство, — Правительственное распоряжение об административном производстве от 24 июня 1960 г. — исходит из основных положений вышеназванного акта 1955 года и определяет порядок рассмотрения и разрешения индивидуальных дел, одной из сторон в которых является орган государственного управления (прежде всего национальный комитет). В большей степени здесь подчеркнуто, что этим актом регулируется производство, в котором принимается решение о правах, законных интересах или обязанностях граждан (или их организаций)<sup>2</sup>. Таким образом, и второй из рассмотренных нами актов исходит из понятия административного производства как порядка рассмотрения индивидуальных дел и принятия решений, касающихся прав, обязанностей и законных интересов граждан или организаций, не подчиненных органу управления, ведущему производство.

Как из содержания нормативных актов, так и из толкования их учеными можно сделать вывод, что термины «административное производство» и «административный

<sup>1</sup> «Бюллетень Чехословацкого права» 1955 г. № 4, стр. 282 (30).

<sup>2</sup> См. Карел Свобода, Административное производство в национальных комитетах, «Бюллетень Чехословацкого права» 1960 г. № 3—4, стр. 314.

процесс» понимаются как тождественные и все нормы, регулирующие производство в аппарате управления, отнесены к административно-процессуальным. Далее, практика и законодательство исходят из определения административного производства, как установленного нормами права порядка разрешения всех индивидуальных дел, в которых одним из участников правоотношения является субъект, не подчиненный данному органу управления<sup>1</sup>. И законодатель и практика рассматривают «соблюдение процессуальных предписаний, а таким образом и предписаний об административном производстве» как одну из важных правовых гарантий обеспечения законности.

Соответствующие законодательные акты Венгерской Народной Республики также исходят из понятия административного производства как порядка разрешения индивидуальных дел во взаимоотношениях между государственными органами и гражданами.

Доктор Ференц Толди, характеризуя закон «Об общих постановлениях административного процесса» (1957 г.), рассматривает этот акт как «эффективное средство для упорядочения взаимоотношений трудящихся и органов государственного управления» и подчеркивает, что государство тем самым «дает законные гарантии того, что вопросы о правах и обязанностях граждан решаются органами государственного управления только на основе правовых норм и в установленном законом процессуальном порядке»<sup>2</sup>. Ференц Толди неразрывно связывает материальное и процессуальное право, утверждая, что «материальное право только посредством порядка производства превращается в фактор, формирующий жизненные отношения»<sup>3</sup>.

Административный процесс Ференц Толди определяет как «деятельность административных органов, а также сторон и иных лиц (свидетелей, экспертов и т. д.), выступающих в производстве, и взаимоотношение их

<sup>1</sup> См. К. Свобода, Основные вопросы административного производства (на примере Чехословакии), Автореферат на соискание ученой степени канд. юрид. наук, М., 1960, стр. 8.

<sup>2</sup> «Обзор Венгерского права» 1958 г. № 1, стр. 9.

<sup>3</sup> Там же.

деятельности в процессе создания и исполнения конкретного административного акта»<sup>1</sup>.

В качестве одного из необходимых элементов административного процесса подчеркивается индивидуальность разрешаемого дела. При этом отмечается, что процессуальный порядок (т. е. действие данного закона) не распространяется на издание нормативных актов, а также на административные дела, в которых орган действует в рамках подчинения.

Следует обратить внимание на то, что наряду с административно-процессуальными отношениями Ференц Толди не исключает существования «отношений организационных, внутреннего порядка и делопроизводства»<sup>2</sup> и тем самым существенно исправляет высказанное им ранее положение о соотношении материальных и процессуальных мер.

Таким образом, законодательная практика и научная доктрина административного процесса в Венгерской Народной Республике рассматривают процесс, во-первых, как деятельность уполномоченных государственных органов по разрешению конкретных административных дел, участниками которых являются граждане, и, во-вторых, как установленный государством порядок по разрешению этих дел. Следует также отметить, что отсутствие четкого разделения административного процесса и производства, естественно, отразилось на содержании и структуре названного закона 1957 года, а также на толковании отдельными учеными основных его положений. Ференц Толди подчеркивает, что, определяя основные вопросы административного производства, закон не претендует на то, чтобы урегулировать «все административные процессы».

Казалось бы, что административный процесс в таком его понимании является частью административного производства. Однако, продолжая свою мысль, Ференц Толди рассматривает административный процесс как нечто целое, подразделяющееся на «особые производства»<sup>3</sup>.

Все это позволяет сделать вывод, что в данном случае понятия «административный процесс» и «админист-

<sup>1</sup> «Обзор Венгерского права» 1958 г. № 1, стр. 12.

<sup>2</sup> Там же, стр. 13.

<sup>3</sup> См. там же.

ративное производство» употребляются как тождественные. Поэтому все административное производство регулируется административно-процессуальными нормами, составляющими в совокупности административно-процессуальное право.

Аналогичные теоретические позиции занимают составители Административно-процессуального кодекса Польской Народной Республики<sup>1</sup>. Из содержания этого акта можно сделать вывод: кодекс регулирует административное производство по индивидуальным делам в области государственного управления (ст. 1), включая разрешение жалоб граждан, однако совершенно не затрагивает порядка применения мер принуждения, так как он установлен уголовно-административным процессуальным законодательством.

Нужно отметить, что правила, закрепленные Административно-процессуальным кодексом ПНР, не распространяются на производство в органах государственного хозяйственного арбитража, на производство уголовно-административное и уголовно-финансовое, на производстве в комиссиях по трудовым спорам, по вопросам социального страхования и пенсий, на дисциплинарное, налоговое, на производство в органах военного управления, в патентном управлении, в дипломатических и консульских представительствах и на производство по некоторым другим делам (ст. 194 Кодекса). Все это лишний раз свидетельствует о том, что Кодекс является далеко не всеобъемлющим и его нормы не могут быть признаны универсальными. В законодательстве Польской Народной Республики также не проводится по существу отличия административного производства и административного процесса. Формула ст. 1 Кодекса — «Административно-процессуальный кодекс регулирует производство», — а затем подробное перечисление в ст. 194 «производств», на которые не распространяются правила, установленные кодексом, убеждают в этом и даже, более того, дают основание судить, что процесс в целом подразделяется на отдельные части — по определенным видам дел (отдельные производства).

Что же касается сторон индивидуального дела в го-

<sup>1</sup> Этот кодекс утвержден Законом от 14 июня 1960 г., «Dziennik Ustaw PRZ» 1960 г. № 30, стр. 168.

сударственном управлении, то кодекс не дает определенного ответа на вопрос, может ли быть разрешено данное дело в рамках подчинения или соподчинения стороны (участника) тому органу, который выносит решение. Если буквально толковать ст. ст. 25 и 26 Административно-процессуального кодекса ПНР<sup>1</sup>, то с полным основанием можно сделать вывод, что правила производства распространяются и на внутриорганизационную деятельность аппарата управления и, стало быть, регулируют порядок издания любых индивидуальных или административных актов. Таким образом, административно-процессуальные нормы применяются не только при разрешении споров между сторонами административноправового отношения и не только при принудительном воздействии, но и при обычном ходе деятельности того или иного органа управления или администрации учреждения, предприятия. С нашей точки зрения, именно в этом можно усмотреть наиболее уязвимое место в законодательстве, регулирующем порядок деятельности органов управления в Польской Народной Республике.

Опираясь на анализ нормативного материала, польские ученые-юристы выдвигают ряд научных концепций. Интересна книга В. Давидовича «Общий административный процесс»<sup>2</sup>. В ней автор рассматривает административный процесс в широком и узком смысле этого понятия. В первом случае административный процесс определяется как совокупность процедурных правил административного права, в соответствии с которыми определенные органы осуществляют свою деятельность. Под административным процессом в узком смысле слова автор понимает процедуру, связанную с изданием административных актов по разрешению индивидуальных дел. В этой связи предлагается выделить два вида

<sup>1</sup> Статья 25 — «Стороной является каждый, чей правовой интерес или обязательство затрагивается производством или кто требует действия органа в связи со своим законным интересом или обязательством».

Статья 26 — «Сторонами могут быть физические и юридические лица, а также государственные учреждения и общественные организации».

<sup>2</sup> См. Dawidowicz Wacław, Ogólne postępowanie administracyjne, Zarys systemu, Warszawa, 1962, с. 9—10.

административного процесса — «определяющий» и «процесс исполнения». В книге подробно излагаются вопросы о предмете, субъектах и общих принципах административного процесса. Автор различает нормы организационно-структурные и нормы процедурные (процессуальные).

Е. Старосьяк и Э. Исерсон в учебнике административного права считают, что к административному процессу, в широком смысле этого слова, относятся «правовые предписания, которые регулируют порядок деятельности органов управления в связи с принятием и исполнением административных актов»<sup>1</sup>.

Определенный интерес представляют положения, высказанные болгарскими юристами П. Стайновым и А. Ангеловым в книге «Административное право Народной Республики Болгарии»<sup>1</sup>. Различая в государственном управлении три основных функциональных момента (руководство, организация, контроль и проверка исполнения), авторы подчеркивают, что понятие организация охватывает материально-технические действия, а также устройство, согласование действий. Не относятся ли порядок внутренней деятельности органа управления и все связанные с ним правоотношения к «устройству» как одному из важных элементов «организации»? Административное производство авторы трактуют как «целую цепь взаимообусловленных действий», распространяя его на порядок издания правовых актов. П. Стайнов и А. Ангелов не различают понятия административного производства и административного процесса. Так, например, характеризуя наложение административных взысканий как особую юрисдикционную карательную деятельность, П. Стайнов и А. Ангелов указывают, что в процессе деятельности уполномоченные законом административные органы в порядке упрощенного производства (разрядка наша.— Н. С.) применяют соответствующие взыскания<sup>2</sup>. В книге рассматривается производство по составлению актов об административном нарушении, в том числе и особенно-

<sup>1</sup> J. Starośćiak, E. Iserzon, Prawo administracyjne Warszawa, 1963, str. 181.

<sup>2</sup> См. П. Стайнов, А. Ангелов, Административное право Народной Республики Болгарии, Госюриздат, 1961, стр. 16, 371.

сти производства по отдельным видам административных проступков.

Значительный интерес представляет работа болгарского ученого Ивана С. Дерменджиева «Производство за налагане на административни наказания в НР България», в которой анализируются основные вопросы теории и практики административно-наказательного процесса. Автор отграничивает этот процесс от административного производства по изданию актов управления. В то же время он различает деятельность государственных органов по изданию актов, затрагивающих права граждан и общественных организаций, и деятельность по разрешению правовых споров, при разрешении которых также принимаются административные акты. Таким образом, болгарский ученый Дерменджиев рассматривает административный процесс как особый вид административной деятельности<sup>1</sup>.

Заслуживает внимания административно-процессуальное законодательство Социалистической Федеративной Республики Югославии. Принятый здесь в апреле 1957 года «Закон об общем административном порядке разбирательства дел»<sup>2</sup> регулирует порядок разрешения тех административных дел, в которых государственные органы, «непосредственно применяя предписания, ... решают вопрос о правах, обязанностях или правовых интересах физических, юридических лиц или других сторон» (ст. 1). Закон определяет общие принципы административного производства в целом и устанавливает порядок разрешения административных дел аппаратом управления. Лишь часть III, озаглавленная «Правовые средства», регламентирует вопросы административного процесса, в частности в ней содержатся нормы, касающиеся порядка принудительного исполнения административных актов.

Краткий анализ законодательства и теории административного производства и процесса в странах народной демократии позволяет сделать некоторые общие выводы.

<sup>1</sup> См. Иван С. Дерменджиев, Производство за налагане на административни наказания в НР България, «Наука и изкуство», София, 1963, стр. 14—22.

<sup>2</sup> «Службени лист ФНРЮ» 1956 г. № 52, ст. 658.

Прежде всего надо отметить, что понятие «административный процесс» (в соотношении с нормами материального права) многими юристами толкуется значительно шире, чем, например, в теории уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права.

В ряде законодательных актов это понятие по существу не отличается от понятия административного производства, т. е. определенного порядка разрешения всех подведомственных вопросов в государственных органах. Причем производство, связанное с применением мер административного принуждения, выделяется специально (уголовно-административные процессуальные кодексы Польской Народной Республики и Чехословацкой Социалистической Республики), а порядок разрешения административно-правовых споров рассматривается в разделе об апелляционном производстве.

Следует заметить, что при разработке административно-процессуальных кодексов, принятых за последние годы в странах народной демократии, не могли не учитываться определенные исторические традиции. Известно, в частности, что в Чехословакии, Польше и некоторых других странах до социалистических революций действовали буржуазные административно-процессуальные кодексы, самым подробным и весьма сложным способом регулирующие производство по административным делам. Создавая видимость «правовой урегулированности» и «торжества законности», эти акты в то же время оставляли (за внешними формами упорядоченности действий) огромные возможности для усмотрения органов управления и их должностных лиц. Подробные предписания по всем стадиям прохождения дел, бесчисленные процессуальные сроки и иерархические ступеньки по существу были не чем иным, как бюрократическими рогатками, и являлись довольно важным правовым средством для изоляции аппарата управления от народа.

После победы социалистических революций в странах народной демократии был создан новый государственный аппарат, отброшены бюрократические формы и методы его деятельности, решена проблема создания принципиально новых правил, определяющих порядок ведения дел в органах управления и облегчающих доступ в этот аппарат для широких масс трудящихся.

Однако составители новых административно-процессуальных кодексов, принципиально по-новому решив многие основные вопросы процесса в духе народно-демократических принципов, не сумели избежать некоторых излишних подробностей административной процедуры и в то же время не дали четких различий регулирования внутриорганизационной деятельности органов управления и деятельности по разрешению споров между участниками административно-правового отношения или применения установленных законом мер принуждения.

Во многих странах народной демократии сохранена конструкция уголовно-административного наказания и соответствующие процессуальные нормы, определяющие порядок расследования дел об административных нарушениях и порядок наложения взысканий<sup>1</sup>.

Не имея возможности подробно рассматривать в данной книге проблему административно-уголовного наказания и неразрывно связанную с ней проблему разграничения административных проступков от преступлений, мы хотим лишь отметить, что специализация и обособление процессуальных норм, определяющих порядок применения административного принуждения, в некоторых странах народной демократии обуславливаются особенностями норм материального права.

### § 3. МАТЕРИАЛЬНОЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Для понимания целей и задач административного процесса очень важно проследить связь права процессуального и материального. Содержание и принципы материального права являются в конечном счете определяющими для процессуального права. Суть дела не в

<sup>1</sup> См. Э. Исерсон, Реформа производства по административным взысканиям, «Государство и право» (ПНР) 1959 г. № 8—9; его же, «О направлениях реформы уголовно-административных коллегий», «Государство и право» (ПНР) 1961 г. № 11. В указанных статьях автор рассматривает административное производство по аналогии с судебным производством. Отмечая, что уголовно-административные коллегии являются органами управления, Э. Исерсон в то же время указывает на их относительную самостоятельность и независимость, приближающие эти органы к типу судебных органов.

процедуре, а в том, что собираются при помощи этой процедуры разрешить.

Так, в ряде буржуазных стран административно-процессуальные кодексы подробно регламентируют юридические действия административных властей, в то же время оставляют место для «свободного усмотрения» должностных лиц и предусматривают возможность применения ими всех необходимых административных мер против трудящихся, когда дело касается интересов господствующего класса.

Следует отметить, что буржуазный административный процесс имеет сравнительно недавнее происхождение и его развитие связано, в частности, с усилением исполнительного государственного аппарата, с усложнением форм и методов административного принуждения<sup>1</sup>.

Известный французский ученый-юрист Ориу отмечал, что появление административного процесса было связано в определенной степени с централизацией управления, «при котором выполнение юридических полномочий и прав администрации поддерживается привилегированной процедурой...», а публичная администрация «выполняет свои права непосредственно, чрезвычайным, внесудебным путем» и может принудительно реализовать принятое ею решение<sup>2</sup>.

В процессуальном кодексе Франции на первый план выступает административная юстиция как особый порядок рассмотрения споров между гражданами и государственными органами (публичной администрацией), как порядок рассмотрения специальными административными судами жалоб частных лиц на действия административного аппарата.

Говоря об особенностях административного процесса, Ориу отмечает связь этого процесса с содержанием и характером материальных административно-правовых отношений.

<sup>1</sup> Так, например, в Австрии закон, регулирующий Общую административную процедуру, был принят в 1926 году. В Соединенных Штатах Америки в 1946 году был издан закон очень широкого содержания, регулирующий не только издание индивидуальных, но и общенормативных актов. В некоторых других буржуазных странах нет единых административных кодексов либо сводных законов.

<sup>2</sup> См. И. И. Евтихнев, Доктрина Ориу об административной юстиции, М., 1916.

Административный процесс в буржуазных государствах представляет собой довольно сложное и противоречивое явление. С одной стороны, (и это главное в его содержании), он является в руках буржуазии «легализованным» средством, которое обеспечивает применение административного принуждения по отношению к трудящимся, создавая при этом иллюзию правовой урегулированности всех действий административных властей. Вместе с тем административно-процессуальные нормы создают известные рамки деятельности административных властей и гарантии прав граждан от произвола со стороны должностных лиц.

В условиях дальнейшего обострения социальных противоречий в современном империалистическом государстве правящие классы все более критически относятся к институтам административного процесса.

При этом подчеркивается, что установление четкой процедуры в деятельности административных органов, в том числе органов административной юстиции, отнюдь не обязательно, и что они при разрешении административных дел должны руководствоваться «нормами естественного права, свободным усмотрением, государственным интересом». Даже формальные процессуальные гарантии рассматриваются как серьезная помеха для осуществления империалистической политики.

Таким образом, общие противоречия развития капиталистического общества на современном его этапе находят отражение в его политических и правовых институтах, в том числе и в институте административного процесса.

Решающее влияние на измененке процессуальных норм оказывает содержание норм материального административного права. Так, дальнейшее увеличение делегированного законодательства, усиление власти административных органов за счет представительных органов повлекло за собой существенные ограничения прав и свобод граждан в области административной деятельности, способствовало в конечном счете усилению произвола и беззакония.

Вот почему коммунистические и рабочие партии в капиталистических странах в качестве одного из требований выдвигают требование законности в административной деятельности государственного аппарата.

Принципиально иное положение в социалистическом государстве, где развитие подлинно демократических прав и свобод граждан является непреложным законом общественно-политической жизни.

Особенностью исполнительно-распорядительной деятельности в нашей стране является подлинный демократизм, широкое участие народных масс, подконтрольность и подотчетность соответствующим Советам депутатов трудящихся. Советское административное право является отраслью единого общенародного права, выражает волю народа и служит его интересам.

Советское государство, охраняя права и свободы граждан, требует от своих органов строгого соблюдения законности, чтобы каждый работник аппарата быстро, четко и правильно выполнял возложенные на него обязанности, проявлял инициативу и активность и сознавал огромную ответственность за порученное дело.

Деятельность должностного лица регулируется как нормами материального, так и нормами процессуального административного права. Например, норма материального административного права определяет обязанность должностного лица своевременно рассмотреть жалобу гражданина, а норма процессуального административного права определяет конкретный срок, в течение которого должна быть рассмотрена жалоба, а также порядок направления жалобы для проверки или проведения других необходимых действий.

Таким образом, во-первых, если нормы материального административного права определяют содержание прав и обязанностей сторон административно-правового отношения по существу, то нормы процессуального права (если они применимы к разрешению спора по данному правоотношению) определяют порядок принудительного разрешения спора, могущего возникнуть между сторонами данного правоотношения.

Сюда могут быть отнесены нормы, определяющие процессуальные гарантии прав сторон, стадии рассмотрения дела, порядок представления и проверки доказательств, порядок вынесения решения по данному спору, порядок обжалования решения и приведения его в исполнение.

Во-вторых, если нормы материального административного права устанавливают определенные запреты,

учитывая интересы охраны общественного порядка и необходимость соблюдения правил социалистического общежития, содержат перечень административных взысканий за административные проступки, то нормы процессуальные определяют порядок привлечения лиц к ответственности, начиная от составления процессуальных документов, удостоверяющих факт правонарушения, и заканчивая порядком принудительного исполнения наложенного взыскания.

Можно сказать, что нормы материального административного права отвечают на вопрос, что дозволено, что запрещено делать или каким образом делать, чтобы достичь желаемого результата, а нормы административно-процессуальные отвечают на вопрос, каков порядок принудительного разрешения спора или каков порядок применения мер административного принуждения и какова компетенция в разрешении этих дел соответствующих должностных лиц.

Следует обратить внимание на высказывание по этому поводу проф. Ф. Толди. В комментариях к Закону об общих постановлениях административного процесса Венгерской Народной Республики он подчеркивает, что «материальное право, регулирующее различные отношения жизни, осуществляется посредством соответствующих формальных положений путем порядка производства. Материальное право только посредством порядка производства превращается в фактор, формирующий жизненные отношения»<sup>1</sup>.

Это положение правильно лишь с той оговоркой, что многие нормы материального административного права могут быть реализованы без всякого производства. Но далее проф. Толди делает, с нашей точки зрения, неточный вывод. Опираясь на высказывание К. Маркса о том, что процесс есть только форма жизни закона, проявление его внутренней жизни, он утверждает, что для осуществления материального права, в том числе административного, необходимы соответствующие процессуальные нормы (разрядка наша.—Н. С.). С этим выводом проф. Толди полностью согласиться нельзя. Можно ли

<sup>1</sup> «Обзор Венгерского права» 1958 г. № 1, стр. 9.

утверждать, что для осуществления, например, норм гражданского права всегда и во всех случаях необходимо применение гражданско-процессуальных норм? На это может быть дан только отрицательный ответ. Добровольное исполнение норм гражданского права (а именно добровольное исполнение этих норм преобладает) отнюдь не требует никакого «сопровождения» и «оформления» нормами процессуальными. Здесь не гражданский процесс в его юридической трактовке, а процесс исполнения норм гражданского права<sup>1</sup>.

Думается, что ссылка проф. Толди на известное положение К. Маркса из его статьи «Дебаты по поводу закона о краже леса» в данном случае недостаточно обоснованна. Рассматривая конкретные классовые отношения и оценивая конкретный закон, а также порядок его применения, К. Маркс, очевидно, не имел в виду определить соотношение материального и процессуального права вообще, а скорее указывал на органическую связь сущности (содержания) уголовного закона с порядком его применения. Хотелось бы обратить внимание на одностороннее и в известной степени слишком прямолнейное толкование этой мысли Маркса некоторыми учеными-юристами, едва ли оно поможет уяснить сложную, на наш взгляд, проблему соотношения материаль-

<sup>1</sup> Так, проф. Клейнман А. Ф. определяет гражданский процесс как деятельность советского суда по разбирательству и разрешению гражданских дел при участии сторон, «Советский гражданский процесс», учебник, Госюриздат, 1954, стр. 7.

Проф. К. С. Юдельсон рассматривает гражданский процесс как деятельность судебных органов по разрешению споров и других дел, затрагивающих права и интересы граждан, происходящую в точно определенном гражданско-процессуальном правом порядке («Советский гражданский процесс», учебник, Госюриздат, 1956, стр. 7).

Проф. М. А. Гурвич указывает, что советское гражданское процессуальное право устанавливает порядок осуществления правосудия по гражданским делам («Советское гражданское процессуальное право, учебное пособие», изд-во ВЮЗИ, 1956, стр. 7).

Доц. П. П. Гуреев подчеркивает, что предметом регулирования гражданско-процессуальных норм являются процессуальные действия суда и других участников гражданского процесса, т. е. процессуальные отношения, возникающие при осуществлении судом социалистического правосудия по гражданским делам и при исполнении судебного решения («Судебное разбирательство гражданских дел», Госюриздат, 1961, стр. 78).

ного и процессуального права. Если в уголовном праве применение той или иной нормы материального уголовного права всегда связано с приведением в действие уголовно-процессуальных норм, то это соотношение в гражданско-правовых отношениях, а также в административно-правовых отношениях более сложное. На самом деле, какую бы норму советского уголовного права мы ни взяли, ее применение всегда протекает в определенных, установленных процессуальным законом рамках. Да иначе и быть не может, ибо уголовное право неразрывно связано с применением государственного принуждения, порядок применения которого в интересах охраны прав и свободы личности, в интересах общества в целом должен быть точно регламентирован законом.

Что касается административно-правовых норм, то подавляющее большинство их добровольно исполняется гражданами и другими субъектами административно-правовых отношений, и отнюдь не требуется для этого заранее установленных процессуальных форм. Например, организуя всеобщее обучение и руководя деятельностью учебных заведений, органы государственного управления вступают в административно-правовые отношения с гражданами. Необходимость в применении процессуальных норм в этой области возникает только тогда, когда орган управления нарушает права и законные интересы гражданина или когда последний, добросовестно заблуждаясь, полагает, что его права нарушены. В первом случае приносится жалоба, которая должна быть рассмотрена и удовлетворена, во втором — жалоба также должна быть рассмотрена и жалобщику дан мотивированный ответ. Может иметь место и третий случай, когда уполномоченный орган управления вынужден применить меры государственного принуждения (санкции), предусмотренные законом. Во всех этих случаях решение вопроса по существу (применение норм материального административного права) производится в определенном установленном государством порядке, закрепленном в соответствующих процессуальных нормах.

Само формирование административно-процессуальных норм происходит при установлении той или иной нормы материального права, когда законодатель, имея

в виду возможность возникновения спора между сторонами материального правоотношения, признает необходимым с учетом охраны интересов и прав сторон определить порядок разрешения этого спора. Точно так же устанавливая виды административного принуждения, законодатель определяет порядок их применения с целью защиты интересов и прав лица, привлекаемого к ответственности, а также с целью защиты государства и общества в целом создает специальные процессуальные нормы.

Таким образом, наличие или отсутствие административно-процессуальных норм предопределяется содержанием норм материального административного права, их целью и направленностью.

Тесная органическая взаимосвязь норм материального и процессуального административного права определяется единством содержания и формы исполнительно-распорядительной деятельности, едиными принципами ее осуществления. Содержание правовых норм, регулирующих общественные отношения в этой области, исходит из принципов социалистического демократизма, отражает эти принципы и тем самым предопределяет сущность процессуальных норм, как специально созданного государством способа принудительной реализации норм материального административного права.

В то же время сами процессуальные нормы имеют известную обособленность и самостоятельность, свой предмет регулирования и определенную сферу действий. Предметом их регулирования являются процессуальные отношения, т. е. отношения, которые складываются при разрешении в установленном законом порядке определенных категорий индивидуальных административных дел. Предметом регулирования норм материального административного права являются иные общественные отношения, возникающие в ходе управления хозяйственным административно-политическим и социально-культурным строительством.

Если нормы материального административного права касаются всех сторон исполнительно-распорядительной деятельности, то нормы процессуального административного права имеют сравнительно узкую сферу регулирования и применения.

#### § 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ НОРМЫ В СОВЕТСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Действующее законодательство содержит немало административно-процессуальных норм, правильное применение которых является одним из средств обеспечения прав граждан и органов общественности.

Рассмотрим вначале нормы, регулирующие порядок применения административного принуждения. Эти нормы могут быть классифицированы как применительно к видам административного принуждения, так и по принадлежности их к материальному или процессуальному праву. Если классификация норм по видам предусмотренных в них принудительных действий в нашей литературе изложена подробно<sup>1</sup>, то вопрос о выделении процессуальных норм в самостоятельный институт действующего административного права разработан еще недостаточно.

В этой связи значительный интерес представляет статья проф. А. Е. Лунева «Вопросы административного процесса»<sup>2</sup> и диссертация А. П. Коренева, посвященная проблеме кодификации административного права<sup>3</sup>.

По нашему мнению, к административно-процессуальному праву относятся следующие виды норм:

1. Нормы, определяющие или закрепляющие общие принципы рассмотрения административных дел при решении вопросов о применении административного принуждения.

<sup>1</sup> См. А. Е. Лунев, Административная ответственность за правонарушения, Госюриздат, 1961; В. Н. Ершов, Административные проступки в советской розничной торговле и борьба с ними, автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, МГУ, 1955; Ю. В. Субоцкий, административные правонарушения на железнодорожном транспорте и ответственность за их совершение, автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, МГУ, 1959; И. А. Галаган, Административная ответственность граждан в СССР, автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, МГУ, 1953.

<sup>2</sup> См. «Правоведение», 1962 г. № 2.

<sup>3</sup> См. А. П. Коренев, Кодификация советского административного права, диссертация на соискание ученой степени, канд. юрид. наук, МГУ, 1962.

2. Нормы, устанавливающие процессуальные гарантии прав лица, привлекаемого к административной ответственности.

3. Нормы, определяющие порядок составления документов, оформляющих процессуальные действия исполнительно-распорядительных органов.

4. Нормы, предусматривающие процессуальные условия ведения дела, в том числе сроки и порядок рассмотрения, порядок принятия решения и т. п.

5. Нормы, определяющие порядок обжалования принятого решения.

Перечисленные выше нормы находят значительное применение на практике. В качестве примера можно сослаться на процессуальные нормы, содержащиеся в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и в принятых на его основе соответствующих республиканских указах. В этих актах законодатель уделил значительное внимание административному процессу, имея в виду создать наиболее благоприятные возможности для обеспечения социалистической законности при применении мер административного воздействия. В них, в частности, подчеркивается, что рассмотрение административных дел имеет целью выявление лиц, виновных в совершении административных проступков, объективное исследование фактов и применение справедливых и обоснованных мер взыскания либо в форме административного принуждения, либо в виде общественного воздействия на нарушителя.

При этом ряд норм определяет достаточно четко процессуальные гарантии прав гражданина, привлекаемого к административной ответственности (начиная от установления предельных сроков рассмотрения дела с момента совершения проступка и заканчивая правом обжаловать или опротестовать незаконные действия государственных органов или отдельных должностных лиц).

Не менее важное значение имеют процессуальные нормы, предусматривающие порядок и сроки составления процессуальных документов. Например, порядок составления протоколов об административных нарушениях (эти протоколы, безусловно, являются процессуаль-

ными документами) регламентируется специальными республиканскими актами<sup>1</sup>.

Законодатель определяет содержание протокола, а также те обязательные процессуальные действия, которые должны следовать за составлением протокола: а) обязанность органа (должностного лица) предъявить правонарушителю составленный протокол для ознакомления с его содержанием; б) обязанность лица, составившего протокол, указать свидетелей, а в случае отказа правонарушителя подписать протокол — удостоверить этот отказ свидетельскими показаниями.

Важным процессуальным моментом является установление максимальных сроков для направления протокола и рассмотрения его в административных органах, а также срока вынесения решения и приведения его в исполнение. Так, Указом от 21 июня 1961 г. установлено, что протокол о правонарушении должен быть рассмотрен не позднее месячного срока со дня совершения проступка, а все дело после вынесения решения по нему (включая и фактическое исполнение) должно быть закончено в течение трех месяцев. Однако проблема процессуальных сроков этим не исчерпывается. Следует учитывать и такие требования законодателя, как: а) своевременное рассмотрение дел в административных комиссиях (комиссия собирается по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц); б) установление специального срока для подачи жалобы (этот срок связывается с определенными юридическими последствиями — приостановлением исполнения); в) специальный срок рассмотрения жалоб в суде (в целом по союзным республикам этот срок не превышает 10 дней); г) уста-

<sup>1</sup> В ряде союзных республик этот порядок урегулирован в Положениях об административных комиссиях (Украинская, Узбекская, Эстонская союзные республики). В других республиках соответствующие нормы содержатся в Положениях о производстве по делам об административных проступках, влекущих наложение штрафов в административном порядке (Армянская, Киргизская, Латвийская, Таджикская, Молдавская, Азербайджанская, Казахская союзные республики). В Литовской и Белорусской республиках приняты Положения о порядке наложения и взыскания административных штрафов. В РСФСР, Грузинской и Туркменской союзных республиках действуют Положения об административных комиссиях и порядке производства по делам, влекущим наложение штрафов в административном порядке.

повление сроков для вызова правонарушителя на заседание комиссии и в судебный орган при рассмотрении жалобы; д) установление срока для добровольной уплаты наложенного штрафа (15 дней).

Подробная регламентация сроков рассмотрения дела, принятия по нему решения, его исполнения и обжалования является важной гарантией, обеспечивающей защиту процессуальных прав гражданина, и в то же время заставляет административный орган быстро и четко выполнять принятые им решения.

Одной из важнейших процессуальных гарантий правильного рассмотрения административного дела является возложение на государственные органы обязанности исследовать тщательно все обстоятельства дела, установить объективную истину, решить вопрос о том, имело ли место административное правонарушение и виновно ли данное лицо в совершении проступка, собрать необходимые доказательства, вызвать свидетелей, удовлетворить законные просьбы лиц, участвующих в деле, и тем самым обеспечить законность и обоснованность выносимого решения. Все это свидетельствует о демократизме советского административного процесса.

Большое значение с точки зрения процессуальных гарантий имеет также установление порядка рассмотрения дела в административном органе (возбуждение дела, вызов правонарушителя и свидетелей, участие представителей заинтересованного органа и представителей общественности; право лица, привлекаемого к ответственности, представлять дополнительные доказательства и требовать проведения экспертизы, ходатайствовать о вызове свидетелей и очевидцев и т. д.).

Не менее важны и те процессуальные нормы, которые определяют порядок вынесения решения и его оформления, порядок вручения и исполнения.

Наконец, процессуальной гарантией законности и обоснованности решения является порядок судебного рассмотрения жалоб на незаконные действия административных органов<sup>1</sup>. Нормы процессуального права определяют сроки подачи жалобы, процессуальные

<sup>1</sup> Этот порядок введен для обжалования штрафов, наложенных в административном порядке (ст. 18 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г.).

гарантии охраны интересов лица, подавшего жалобу, порядок рассмотрения указанной выше жалобы в суде и вынесения судом определения по делу. В качестве одной из важных процессуальных гарантий законодатель предусмотрел приостановление взыскания штрафа в случае подачи жалобы в суд.

Наряду с процессуальными нормами, которые регулируют порядок рассмотрения дела об административных проступках, следует указать на нормы, устанавливающие порядок применения исполнительно-распорядительными органами предусмотренных законом иных мер административного принуждения. Так, например, в Положении о милиции имеются нормы, которые предусматривают порядок административного задержания гражданина (условия задержания, сроки, порядок документального оформления задержания). В сводном Законе о реквизиции и конфискации имущества содержатся нормы, определяющие порядок применения этих мер, в том числе порядок составления протоколов, порядок обжалования действий должностных лиц и т. д.<sup>1</sup> Перечень актов, в которых содержатся аналогичные процессуальные нормы, можно было бы продолжить.

Важнейшей проблемой советского административного процесса, вызывающей значительные споры, является судебное рассмотрение ряда административных дел и применение судом или судьей единолично мер административного принуждения. В соответствии с республиканским законодательством суды применяют меры административного взыскания к лицам, уклоняющимся от общественно полезного труда и ведущим антиобщественный паразитический образ жизни, уличенным в мелком хулиганстве и мелкой спекуляции, к лицам, нарушающим порядок использования радиопередающих устройств.

К мерам административного принуждения относится и безвозмездное изъятие по постановлению народных судов домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы.

Порядок рассмотрения административных дел в народных судах (или судьями единолично) определяется

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1927 г. № 38, ст. 248.

административно-процессуальными: нормами, содержащимися в соответствующих законодательных актах.

Некоторые научные и практические работники считают, что при применении указа о борьбе с тунеядцами действуют уголовно-процессуальные нормы, и относят производство по этим делам к области уголовного процесса. Однако такая точка зрения неправильна. Суды в данном случае руководствуются административно-процессуальными нормами. Процедура рассмотрения таких дел судами существенно отличается от порядка уголовного судопроизводства. Особая процедура и при назначении судей штрафа или административного ареста за мелкое хулиганство.

Таким образом, содержание материального административно-правового отношения существенно влияет на процедуру рассмотрения административного дела.

Другой, не менее важной областью применения административно-процессуальных норм является разрешение споров, возникающих между органами государственного управления, с одной стороны, гражданами и общественными организациями — с другой.

Советское законодательство содержит большую группу административно-процессуальных норм, определяющих порядок подачи, рассмотрения и разрешения жалоб в органах государственного управления. Основным актом для разрешения этой категории дел является постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»<sup>1</sup>. Процессуальные нормы этого акта получили свою дальнейшую детализацию в ряде ведомственных нормативных актов: в Уставе железных дорог СССР, в Уставе связи СССР, в специальных инструкциях и приказах комитетов, министерств и ведомств по вопросам порядка и сроков рассмотрения жалоб, в приказах Генерального Прокурора СССР.

Важные процессуальные нормы, определяющие порядок реализации соответствующих материальных административно-правовых отношений, содержатся в ряде указов Президиумов Верховных Советов союзных республик, в постановлениях Советов Министров.

Административно-процессуальные нормы регламентируют подведомственность дел, определяют порядок их

<sup>1</sup> СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274.

рассмотрения в каждой из инстанций, порядок вынесения решения по жалобе и порядок дальнейшего обжалования этого решения.

Необходимые процессуальные рамки должны быть созданы и для деятельности должностных лиц, которые разрешают в административном порядке конкретные споры между жалобщиками и государственным органом. Административно-процессуальные нормы в этой части призваны урегулировать сроки рассмотрения должностными лицами административных дел, порядок их процессуальных действий и вытекающие отсюда обязанности (например, исследовать все обстоятельства по делу, получить сведения от очевидцев, выслушать возражения обеих сторон административного спора и т. п.).

## § 5. ОСОБЕННОСТИ СОВЕТСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ. ПРОБЛЕМА КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ

Административный процесс в СССР существует и развивается<sup>1</sup>. В современный период, в условиях общенародного государства, имеются все благоприятные условия для дальнейшего совершенствования советского административного процесса. Задача науки состоит в том, чтобы не только комментировать нормы процесса, уже сформулированные законодателем, но и на основе анализа этих норм и практики применения определить принципиальные особенности советского административного процесса и тенденции его развития.

Неправильной представляется в этой связи позиция проф. С. С. Алексеева, который считает, что советское административное право не имеет самостоятельных форм процесса, и поэтому в целях принудительного осу-

<sup>1</sup> Следует обратить внимание, что еще в 1949 году проф. С. С. Студеникин подчеркивал, что административный процесс как самостоятельная форма юрисдикционной деятельности государства существует (С. С. Студеникин, Социалистическая система государственного управления и вопрос о системе советского административного права, Сборник «Вопросы советского административного права», изд-во АН СССР, 1949, стр. 44).

ществления административных правоотношений законодатель использует либо формы гражданского, либо формы уголовного процесса<sup>1</sup>. Возможность существования административного процесса как самостоятельной отрасли права или как самостоятельного правового института С. С. Алексеев предвидит лишь в будущем.

С этой концепцией согласиться нельзя, так как она противоречит фактическому положению дел. У нас уже сложился административный процесс как институт советского административного права, и законодательные акты убедительно об этом свидетельствуют. Что же касается порядка принудительного разрешения споров, вытекающих из административноправовых отношений, а также порядка применения мер административного взыскания, то, как уже было показано, он требует урегулирования специальными административно-процессуальными нормами, а не нормами уголовного или гражданского процесса.

Отрицать это положение — значит игнорировать и законодательство и практику. С. С. Алексеев упрощает, но не объясняет проблему способов защиты субъективных прав в советском обществе, в том числе и прав субъектов административноправовых отношений. Известно, что многие гражданские права могут защищаться в административном порядке (ст. 6 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Возможно и обратное явление. Это свидетельствует о многообразии способов охраны субъективных прав и не дает основания к сведению всех их лишь к гражданскому и уголовному процессам, даже если речь идет о принудительном осуществлении соответствующих правоотношений.

Характерные черты советского административного процесса предопределяются содержанием и принципами исполнительно-распорядительной деятельности в Советском государстве, такими, как всемерное привлечение народных масс к управлению государством, демократический централизм, равноправие национальностей, социалистическая законность. Эти принципы, являясь исходными при формировании любой административно-

<sup>1</sup> См. С. С. Алексеев, *Общие теоретические проблемы системы советского права*, Госюриздат, 1961, стр. 70.

правовой нормы, каждый раз получают свое конкретное воплощение и проявляются в многообразных формах.

Постараемся, во-первых, вскрыть особенности административного процесса, отличающие его от гражданского и уголовного процессов, и, во-вторых, показать конкретизацию общих принципов управленческой деятельности в административном процессе.

Следует сразу же оговориться, что задача эта представляется нам чрезвычайно сложной, поэтому данная работа не претендует на исчерпывающее ее разрешение.

Административный процесс представляет собой предусмотренную и регламентированную правовыми нормами деятельность государственных органов по рассмотрению и разрешению административных дел (разрешение споров, вытекающих, как правило, из административноправовых отношений, применение принудительных мер в области исполнительно-распорядительной деятельности Советского государства). Соответственно этому предметом регулирования административно-процессуальных норм являются те общественные отношения, которые складываются в процессе принудительного осуществления определенных видов административноправовых отношений.

Таким образом, административно-процессуальные нормы закрепляют один из способов, обеспечивающих принудительное осуществление прав и обязанностей субъектов исполнительно-распорядительной деятельности. Следуя предложенной С. С. Алексеевым классификации элементов общественных отношений, регулируемых правом<sup>1</sup>, рассмотрим каждый из них применительно к институту административного процесса.

В советском административном процессе мы видим две стороны, двух субъектов общественных отношений: государственный орган (как правило, орган управления, а иногда и судебный орган) или его должностное лицо и второй субъект (гражданин, орган или должностное лицо общественной организации), не подчиненный в административном отношении данному государственному органу.

<sup>1</sup> См. С. С. Алексеев, Общие теоретические проблемы системы советского права, Госюриздат, 1961, стр. 39.

1 Нормы административно-процессуального права регулируют поведение людей при разрешении определенных категорий дел, возникающих в ходе исполнительно-распорядительной деятельности. В качестве условий возникновения и осуществления административно-процессуальных отношений следует рассматривать такие юридические факты, как административные акты, административные действия

1 Содержанием этих отношений являются процессуальные права и обязанности сторон административно-правового спора либо процессуальные права и обязанности лиц при применении уполномоченным государственным органом мер административного принуждения.

Далее, административно-процессуальные нормы опираются на присущий им метод правового регулирования, тесно связанный с предметом регулирования.

Характерной особенностью данных процессуальных отношений является возможность принудительной реализации их непосредственно органом государственного управления (общей или специальной компетенции), имеющим на это установленные законом властные полномочия.

Наконец, важной отличительной чертой административного процесса является то, что этот процесс предназначен, приспособлен для защиты административно-правовых отношений, в том числе и путем применения административных санкций. Однако это не исключает возможности применения административной санкции и для защиты правоотношений других отраслей права: трудового, земельного, финансового и др.

Охарактеризовав особенности административно-процессуальных правоотношений, покажем отграничение административного процесса от гражданского и уголовного по способам разрешения дел. За основу возьмем следующие процессуальные признаки: а) порядок и сроки возбуждения дел; б) порядок рассмотрения дел; в) порядок применения санкций; г) порядок исполнения принятых решений и, наконец, д) порядок обжалования этих решений.

1 Административное дело, как правило, возбуждается уполномоченным органом государственного управления или его должностным лицом. Причем инициатива в возбуждении дела в равной мере принадлежит как граж-

данам, так и общественным организациям и государственным органам.<sup>1</sup>

Далее,<sup>1</sup> административное дело, как правило, рассматривается и разрешается также органом государственного управления, а в случаях, специально предусмотренных законом, — судом или судьей единолично.<sup>1</sup>

Рассмотрение и разрешение административных дел осуществляется на основе специальной процедуры, которая по сравнению с уголовным и гражданским судопроизводством является упрощенной и исключает многие процессуальные моменты<sup>1</sup> (например, участие защитника, предупреждение свидетелей об ответственности за дачу ложных показаний, отсутствие тайны совещательной комнаты, возможность заочного рассмотрения дела, отсутствие института отвода и т. п.). Следует отметить в качестве специфики административного процесса и то, что исполнительно-распорядительный орган может, если иное не установлено законом, по своей инициативе изменить принятое им решение, а вышестоящий орган может на любой стадии процесса вмешаться в разрешение дела или принять его к своему производству.<sup>1</sup>

Существенные особенности имеются в порядке исполнения решений по административным спорам и по делам о привлечении к административной ответственности. Причем исполнение решения и контроль за проведением его в жизнь входят в обязанность тех же органов или должностных лиц, которые его приняли.<sup>1</sup>

Отличается эта стадия административного процесса и более кратким давностным сроком.<sup>1</sup> Так, решение по делу об административном проступке, не исполненное в трехмесячный срок, дальнейшему исполнению не подлежит.

Особенности имеются и в процессуальном порядке обжалования решений, принятых по административным делам.<sup>1</sup> Основным способом разрешения этих дел является административный, т. е. решение спора и применение в необходимых случаях принудительных мер производится непосредственно административным органом или его должностным лицом. По строго определенным категориям административных дел такие решения может принимать суд, однако в этих случаях акты суда обжалованию во вторую судебную инстанцию не подле-

жат и являются окончательными с точки зрения приведения этих актов в исполнение.

Таким образом, своеобразная форма деятельности органов государственного управления по разрешению ими административных дел позволяет говорить о самостоятельном существовании административного процесса.

В этой связи нельзя не остановиться на проблеме принципов процесса вообще и административного процесса в частности.

Известный польский административист Ежи Старосьяк указывает на аналогию в принципах административного производства с гражданским и уголовным производством, аргументируя свою позицию ссылками на единство политических основ, сходство проблематики и сходство юридических конструкций<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание предложение проф. Н. Н. Полянского о выделении общеправовых принципов, с одной стороны, а с другой стороны, выделение принципов, характеризующих ту или иную отрасль права<sup>2</sup>.

Если говорить о принципах административного процесса, то таковыми, несомненно, являются принципы организации и деятельности органов государственного управления. Особое значение для административного процесса имеют принцип участия масс в управлении государством и принцип социалистической законности. Конкретным выражением этих принципов являются основные положения, характеризующие административный процесс, а именно:

1. Административный процесс осуществляется компетентным органом, который обязан вынести законное и обоснованное решение и обеспечить выяснение объективной истины по каждому административному делу. Административное законодательство обеспечивает решение этой задачи рядом процессуальных гарантий.

<sup>1</sup> См. Ежи Старосьяк, Правовые формы административной деятельности, Госюриздат, 1959, стр. 201.

<sup>2</sup> См. Н. Н. Полянский, Вопросы теории советского уголовного процесса, изд-во МГУ, 1956.

2. Участниками административного процесса являются субъекты советского административного права: граждане, общественные организации и объединения граждан, государственные органы.

3. Советское право закрепляет за каждым из участников процесса определенные права и обязанности и гарантирует эти права, в том числе обеспечивает неприкосновенность личности гражданина, охрану интересов государственного органа или общественной организации. В то же время устанавливается ответственность должностных лиц за нарушение или невыполнение возложенных на них обязанностей.

4. На уполномоченный государственный орган возлагается обязанность обеспечить весь ход процесса таким образом, чтобы он был наиболее доступен гражданам, простым, экономичным и не обременительным для участников.

5. Во всех стадиях административного процесса гражданам, являющимся участниками процесса, и представителям общественности обеспечивается широкая возможность активно участвовать в рассмотрении и разрешении административных дел.

6. В административном процессе обеспечивается широкая гласность, что предполагает не только открытое разбирательство дел, но и решающее участие общественности в их разрешении.

7. Административный процесс осуществляется на национальном языке участников процесса.

8. Законность и обоснованность решений в ходе административного процесса гарантируется правом участника процесса обжаловать незаконное решение, а также специальными формами контроля, в том числе судебного, за деятельностью исполнительно-распорядительного органа, иного государственного органа или должностного лица, осуществляющих процесс.

Выясняя особенности административного процесса в СССР, обратимся к высказываниям по этому вопросу юристов стран народной демократии.

Так, доктор Ференц Толди определяет следующие принципы процесса: а) участие граждан в рассмотрении их дел; б) обеспечение законности; в) равноправие национальностей; г) самостоятельность административных органов; д) принцип эффективности производства;

с) ответственность органов государственного управления<sup>1</sup>.

Доктор Иосиф Туречек рассматривает в качестве принципов административного процесса принцип законности, демократический централизм, принцип действительного участия граждан в производстве, требование надлежащей мотивировки административного акта (принцип материальной истины) и принцип экономии производства<sup>2</sup>. В объяснительной записке Министерства юстиции Чехословацкой республики по поводу кодекса административного производства подчеркнуто, что, «выполняя свои задачи, органы государственного управления должны не только приказывать и принуждать, но прежде всего объяснять и убеждать, привлекать и мобилизовать трудящихся на активное участие в проведении мероприятий, необходимых в интересах целого, воспитывать в них привычку к добровольному выполнению своих обязанностей»<sup>3</sup>.

В. Давидович в качестве принципов административного процесса в Польской Народной Республике указывает принципы легальности и законности, учета общественных интересов и объективной истины, участия сторон в исследовании и разрешении дела и некоторые другие<sup>4</sup>.

В югославской юридической литературе, посвященной характеристике административно-процессуального кодекса, подчеркиваются принципы законности, публичности, материальной истины, независимости должностного лица, ведущего процесс, концентрации и экономии процесса, право жалобы.

Таким образом, проблема принципов административного процесса разрешается юристами социалистических стран различно, в зависимости от того, какое понятие вкладывается в слово «принцип».

С нашей точки зрения, вопрос о принципах процесса является производным от содержания данного процесса, определяемого сущностью конкретной отрасли права и права в целом.

<sup>1</sup> См. «Обзор Венгерского права» 1958 г. № 1, стр. 15.

<sup>2</sup> См. «Бюллетень Чехословацкого права» 1955 г. № 1.

<sup>3</sup> См. там же.

<sup>4</sup> См. Dawidowicz Wacław, Ogólne postępowanie administracyjne, Zarys systemu, Warszawa, 1962, с. 9—10.

Перечисленные выше основные положения характеризуют советский административный процесс во всех его стадиях и, с нашей точки зрения, также позволяют выделить административный процесс в самостоятельный институт советского административного права.

В этой связи возникает проблема кодификации административно-процессуальных норм. Однако прежде необходимо подчеркнуть, что наличие или отсутствие кодекса в той или иной сфере правового регулирования не является обстоятельством, обуславливающим самостоятельное существование отрасли права или правового института. Поэтому отсутствие административного или административно-процессуального кодекса не означает, что не существует соответствующих правовых институтов.

Огромное значение кодификации состоит в том, что она позволяет в значительной степени упорядочить как само формирование правовых норм, так и практику их применения, облегчив тем самым деятельность соответствующих государственных органов по укреплению законности. Кодификация также обеспечивает ознакомление широких слоев населения с законодательными актами и в известной мере помогает развитию правосознания народа. Поэтому следовало бы приветствовать и систематизацию административно-процессуальных норм.

История кодификации советского административного права начинается с первых лет Советской власти. В 1923 году была организована работа над проектом Административного кодекса РСФСР. В 1927 году принимается Административный кодекс УССР. В 1939 году делаются попытки систематизировать нормы административного права во всесоюзном масштабе<sup>1</sup>.

Однако в те годы не ставился вопрос о самостоятельной кодификации административно-процессуальных норм. Лишь начиная с 1958 года Г. И. Петров, А. П. Коренев и некоторые другие юристы выступили с предложением о создании наряду с Основными началами адми-

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. статью Г. И. Петрова «Задачи кодификации советского административного права», «Советское государство и право» 1958 г. № 6, а также статью Е. Н. Тагунова «К вопросу о кодификации советского административного права», «Советское государство и право» 1958 г. № 5.

нистративного законодательства Союза ССР и административными кодексами союзных республик также республиканских административно-процессуальных кодексов<sup>1</sup>. Г. И. Петров, рассматривая административный процесс как процесс применения норм административного права, составил следующую схему административно-процессуального кодекса:

1. Принципы советского административного процесса

2. Общие положения
3. Возбуждение дела
4. Подготовка к решению
5. Принятие решения
6. Обжалование решения
7. Пересмотр решения
8. Исполнение решения.

В 1961 году Г. И. Петров предложил приступить к разработке Основ административно-процессуального законодательства и рекомендовал структурно подразделить Основы на общую и особенную части. Причем структура общей части по существу воспроизводит ранее предлагавшуюся схему, а в особенной части, по мнению Г. И. Петрова, следует отразить особенности административного процесса в отдельных отраслях управления<sup>2</sup>.

А. П. Коренев, поставив одной из задач кодификации «сгруппировать нормы советского административного права по такой системе, которая была бы научно обоснованной и удобной для практического применения», предлагает определить в общесоюзных Основах административного законодательства принципы и общие правила советского административного процесса. Расшифровывая это положение, А. П. Коренев считает необходимым регламентировать порядок издания и действие акта управления, производство по административным делам и правила разрешения жалоб. Раскрывая содер-

<sup>1</sup> См. Г. И. Петров, Задачи кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1958 г. № 6; А. П. Коренев, Кодификация советского административного права, диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук, МГУ, 1962.

<sup>2</sup> См. Г. И. Петров, О кодификации советского административного права, «Советское государство и право» 1962 г. № 5.

жение производства по административным делам, А. П. Коренев приводит стадии процесса аналогично перечисленным в статьях Г. И. Петрова.

Вопросы кодификации административно-процессуальных норм неоднократно поднимались и рассматривались проф. А. Е. Луневым<sup>1</sup>. Выступая в печати в 1960 году, А. Е. Лунев рекомендовал главу об административном производстве включить в общую часть республиканского административного кодекса, аргументируя это тем, что для «разработки и принятия административно-процессуального кодекса в ближайшие годы нет оснований»<sup>2</sup>.

Ю. И. Тютекки и Б. И. Соловьев считают целесообразным в качестве одной из завершающих стадий кодификации советского административного права создание материальных и процессуальных кодексов в союзных республиках<sup>3</sup>.

Ю. Каск, поддерживая идею создания республиканских административных кодексов, не указывает на принятие наряду с этим самостоятельных административно-процессуальных кодексов. Предлагая разработать проект кодекса об административных правонарушениях, Ю. Каск включает, очевидно, в него и административно-процессуальные нормы<sup>4</sup>.

В 1959 году в Киеве была проведена межреспубликанская научная конференция, посвященная проблеме кодификации административного законодательства Украинской республики. Были обсуждены вопросы о структуре и содержании проекта административного кодекса УССР. Составители проекта предполагали, в частности, в новый административный кодекс включить специальную главу «Административное производство».

<sup>1</sup> См., например, А. Е. Лунев, Административная ответственность за правонарушения, Госюриздат, 1961.

<sup>2</sup> А. Е. Лунев, Некоторые вопросы административного права в связи с кодификацией, «Советское государство и право» 1960 г. № 12, стр. 29.

<sup>3</sup> См. Н. И. Тютекки, Б. И. Соловьев, Вопросы кодификации административного законодательства в Молдавской ССР, «Ученые записки Кишиневского Государственного университета», т. 58, 1961.

<sup>4</sup> См. Ю. Каск, Время не ждет, «Коммунист Эстонии» 1962 г. № 2.

которая содержала бы основные его правила, определяла порядок принятия соответствующим органом постановления, его исполнения и пересмотра<sup>1</sup>.

В тезисах доклада В. А. Рянжина на межвузовской конференции на тему «Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма» (Ленинград, 1961 г.) отмечается необходимость узаконения института правосудия по административным делам и проведения кодификационных работ в этой области.

Проблема систематизации административного права и соотношения материального и процессуального права широко и обстоятельно обсуждалась на конференции, проведенной по инициативе Юридической комиссии при Совете Министров СССР и бывшего Всесоюзного института юридических наук в 1962 году.

Таким образом, среди советских административистов нет единства при решении проблемы кодификации административного права. С нашей точки зрения, здесь следует иметь в виду, что содержание общественных отношений, регулируемых административноправовыми нормами, обуславливает характерные особенности кодификации этих норм. Учитывая три основные отрасли управленческой деятельности — административно-политическую, социально-культурную и хозяйственно-организаторскую, — нужно прежде всего систематизировать ~~материальные~~ административноправовые нормы применительно к этим основным отраслям деятельности государственных органов.

В содержании, в методах и формах управления социально-культурным строительством имеются существенные отличия по сравнению с управлением народным хозяйством. Эти отличия можно провести по всем правовым институтам, начиная с компетенции органов управления, прохождения государственной службы и заканчивая формами и методами деятельности аппарата. Поэтому в современный период, когда кодификация административноправовых норм находится в начальной стадии, более целесообразно начать работу с упорядо-

<sup>1</sup> См. О. М. Якуба, Проблемы кодификации административного законодательства союзных республик, «Правоведение» 1960 г. № 1.

чения законодательства в отдельных отраслях управления.

Вместе с тем такие правовые институты, как дисциплинарная ответственность государственных служащих, административная ответственность граждан, виды иного административного принуждения, порядок рассмотрения и разрешения жалоб граждан, требуют отдельной кодификации соответствующих норм материального административного права. Одновременно следовало бы выделить специально главу или раздел в будущем кодексе (акте), в котором сосредоточились бы нормы административно-процессуальные. Например, представляется целесообразным, чтобы в первую очередь были кодифицированы нормы, регулирующие вопросы применения административного принуждения, и в том числе мер административного взыскания. В таком кодексе определялись бы не только конкретные меры административного принуждения, его принципы, виды, но и в специальном разделе были бы систематизированы административно-процессуальные нормы, гарантирующие права и обязанности участников административного дела.

Таким образом, с нашей точки зрения, нельзя согласиться с предложением В. И. Поповой об издании в каждой союзной республике административно-процессуального кодекса<sup>1</sup>. В настоящее время состояние науки советского административного права к этому еще не подготовлено. Очевидно, более целесообразно было бы начать с кодификации административно-процессуальных норм по отдельным правовым институтам. В этой связи мы поддерживаем предложения А. Е. Лунева и О. М. Якубы о включении процессуальных норм в кодексы об административной ответственности<sup>2</sup>.

Аналогичное решение может быть принято и в отношении кодификации норм, определяющих порядок

<sup>1</sup> См. В. И. Попова, Теоретические вопросы систематизации советского административного законодательства, «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», М., 1963.

<sup>2</sup> См. А. Е. Лунев, Административная ответственность за правонарушения, Госюриздат, 1961; О. М. Якуба, Тезисы доклада «Некоторые вопросы кодификации административного законодательства УССР» в сборнике «Научная конференция по вопросам кодификации советского законодательства», Харьков, 1957.

рассмотрения и разрешения жалоб граждан, а также норм, регламентирующих порядок рассмотрения иных административно-правовых споров как в судебных органах, так и в органах государственного управления, в том числе специально созданных государством (комиссии по разрешению земельных споров и др.).

Создание и кодификация административно-процессуальных норм по отдельным институтам нам представляется наиболее удачной еще и потому, что разработка таких норм будет вестись параллельно с разработкой соответствующих норм материального административного права. Это позволит в большей мере учесть особенности определенной группы общественных отношений и применить наиболее целесообразные методы их правового регулирования.

Однако частичная кодификация административно-процессуальных норм не снимает проблемы теории административного процесса в целом, а наоборот, обязывает науку разрабатывать и дальше вопросы об общих принципах административного процесса в Советском государстве, о стадиях процесса, о процессуальных гарантиях прав граждан как участников административного процесса и др. В то же время нельзя отказаться от анализа особенностей каждого из процессуальных институтов, например специфики процесса при изложении административных взысканий, при рассмотрении жалоб на действия органов государственного управления и т. д.

За последнее время у нас принят ряд союзных и республиканских актов, содержащих важные административно-процессуальные нормы (Положение об изобретениях и открытиях, Указы о дальнейшем ограничении применения административных штрафов, акты, устанавливающие порядок распределения жилой площади, порядок отвода земель и др.). Анализ их убеждает, что эти нормы рассматриваются как важное правовое средство дальнейшего укрепления законности в стране и гарантий прав советских граждан.

В развитии административно-процессуальных норм можно отметить определенные тенденции, обусловленные дальнейшей демократизацией нашего государства, в частности возрастанием роли представительных органов и усилением общественных начал в исполнитель-

ной и распорядительной деятельности. Сюда можно отнести следующее:

а) наиболее важные административно-процессуальные нормы, касающиеся охраны прав и законных интересов граждан, устанавливаются высшими органами власти Союза ССР или союзных республик (производство по делам об административных проступках);

б) повышается роль коллегиальных органов управления при применении процессуальных норм и в контроле за их исполнением;

в) возрастает роль общественности в административном процессе (в возбуждении административных дел, в их разрешении, в контроле за деятельностью административных органов);

г) существенное развитие получает судебный контроль за законностью действий административных органов;

д) усиливается прокурорский надзор в административном процессе.

Эти тенденции должны быть учтены при разработке новых нормативных актов, в первую очередь кодексов союзных республик об административной ответственности. В них, а также в союзном акте должны быть выделены специальные разделы или главы, содержащие административно-процессуальные нормы, регулирующие основания, порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения административного дела, права и обязанности сторон в административном процессе, сроки производства. Сюда должны быть отнесены нормы, определяющие формы и способы контроля в административном процессе, порядок обжалования и опротестования решений административных органов.

## § 6. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Субъектами административно-процессуальных отношений являются те лица (граждане, общественные организации и государственные органы, а также их должностные лица), которые при осуществлении органами

государства административной юрисдикции совершают установленные законом процессуальные действия.

Следует отметить, что под субъектами административно-процессуальной деятельности разумеются как органы (должностные лица), в отношении которых другой участник административного дела (гражданин) заявляет определенные притязания или несет определенные обязанности, так и государственные органы, рассматривающие административное дело и в необходимых случаях применяющие те или иные принудительные меры в административном порядке. Таким образом, следует различать участников административного дела и инстанции, разрешающие его.

Поэтому субъектом административно-процессуальных отношений может быть суд, когда он рассматривает административные дела, или прокурор, в обязанности которого входит защита интересов государства и граждан, а также лица, являющиеся представителями заинтересованных сторон (например, жалобу на незаконные действия должностного лица может подать за пострадавшего другой гражданин).

Характерным для всех административно-процессуальных отношений является то, что одной из сторон всегда является государственный орган или должностное лицо, либо общественная организация, которой переданы функции государственного органа.

Рассмотрим каждую из групп субъектов административного процесса.

Граждане в качестве субъектов административного процесса (стороны) выступают в случаях, установленных законом. Советское государство заинтересовано в том, чтобы интересы личности были защищены определенными правовыми гарантиями. Поэтому законодательство, устанавливая процессуальные права и обязанности граждан, предусматривает одновременно их административно-процессуальную правоспособность и дееспособность.<sup>1</sup>

Так, например, постановление ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся», определив соответствующие обязанности органов управления, установило право гражданина требовать от государственного органа рассмотрения жалобы в установленный законом срок, сообщения о ходе рассмотрения жалобы,

проверки изложенных в ней фактов и т. д. С другой стороны, лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе ознакомиться с содержанием административного дела (протоколом и другими документами), вправе обжаловать вынесенное решение, в том числе обжаловать в суд постановление о наложении административного штрафа<sup>1</sup>.

Административно-процессуальная дееспособность гражданина проявляется в фактическом использовании им таких прав, как право лично подавать жалобу, знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, представлять доказательства и объяснения по делу, требовать дополнительной проверки обстоятельств, обжаловать решения и постановления административных органов, требовать принудительного исполнения принятого по делу решения и т. п.

Вопросы административно-процессуальной правоспособности и дееспособности представляют значительную сложность. Некоторыми видами административной правоспособности (а стало быть, и административно-процессуальной правоспособности) граждане обладают с момента рождения. Так, например, может встать вопрос о защите в административном порядке прав и интересов ребенка (определение в детский дом, материальное обеспечение, закрепление права на пользование жилой площадью, регистрация факта рождения и т. п.) В этой связи представители интересов ребенка, в том числе и государственные органы, вступают в определенные административно-процессуальные отношения. Однако здесь административно-процессуальной дееспособностью обладает не ребенок, а его законные представители.

Административно-процессуальная дееспособность наступает с достижением гражданином определенного возраста и также предусматривается соответствующими правовыми актами.

Административно-процессуальная дееспособность граждан в связи с совершением ими административных

<sup>1</sup> См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 35, ст. 368).

проступков наступает, например, по достижении ими 16-летнего возраста<sup>1</sup>.

Административная правоспособность, или сумма субъективных прав и обязанностей граждан в области исполнительно-распорядительной деятельности, определяется либо в законах, либо в иных нормативных актах.

Следует отметить, что объем административной правоспособности граждан систематически возрастает. Это объясняется дальнейшей демократизацией всей государственной деятельности и, в частности, расширением участия граждан в управлении производством, в охране общественного порядка, в организации социально-культурных мероприятий. Наряду с этим увеличивается и объем административно-процессуальной правоспособности граждан как необходимый элемент усиления защиты их субъективных прав.

Как уже указывалось, за последние годы были регламентированы многие способы административной защиты прав советских граждан. Но еще многое предстоит сделать в этой области. В частности, назрела необходимость издания нового акта, который упорядочил бы вопросы рассмотрения и разрешения жалоб граждан. Требуется совершенствование и порядок привлечения лиц к ответственности за некоторые виды административных проступков (тунеядство, мелкое хулиганство и некоторые другие).

Развитие и расширение административно-процессуальной правоспособности граждан во многом будет способствовать укреплению законности и дисциплины в деятельности аппарата управления.

В качестве субъекта административно-процессуальных отношений выступают также общественные организации и их должностные лица. Общественные организации находятся в многообразных административно-правовых отношениях с органами государственного управления, а также с гражданами. Эти отношения связаны либо с взаимодействием общественных организаций и органов государственного управления в области руковод-

<sup>1</sup> См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 35, стр. 368).

ства хозяйственным и социально-культурным строительством, либо с защитой законных интересов и прав общественных организаций, либо с обеспечением со стороны государственных органов соблюдения общественными организациями законов и иных нормативных актов. Кроме того, общественные организации вступают в административно-правовые отношения с органами государственного управления и с гражданами в тех случаях, когда выполняют переданные им функции государственных органов.

Естественно, что во многих случаях общественные организации являются и субъектами административно-процессуальных отношений. Эти случаи можно в основном свести к двум группам.<sup>1</sup> Во-первых, общественные организации выступают как субъекты административно-процессуальных отношений при рассмотрении их административно-правовых споров с органами государственного управления.<sup>2</sup> Например, руководство добровольного общества по озеленению обжалует незаконные действия заместителя председателя исполкома в исполком как коллегияльный орган.

Можно привести и другой пример. Профсоюзная организация или заводской комитет профсоюза (на основании решения общего собрания коллектива) направляет в вышестоящие органы жалобу на действия директора предприятия, игнорирующего решения профсоюзного органа.

Определенные административно-процессуальные отношения могут возникнуть между общественной организацией и органом государственного управления в связи с направлением последнему жалоб граждан.

<sup>1</sup>Во-вторых, общественные организации могут выступать субъектами административно-процессуальных отношений при выполнении функций государственных органов. Например, профсоюзы наделены такими функциями в области социального страхования, охраны труда и т. д. Возможно вынесение общественностью приговора в отношении туеядца. Этот приговор вступает в силу с момента утверждения его соответствующим государственным органом (райисполкомом). В разрешении административных дел в судах, а также в специально для этого созданных органах (например, в административных комиссиях) имеют право участвовать

представители общественности. Кроме того, протокол об административном нарушении может быть составлен уполномоченным на то законом представителем общественности. Допускается также направление дела административным органом на рассмотрение общественной организации. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 октября 1963 г. «О внесении дополнений и изменений в Положение о товарищеских судах» предусмотрена возможность рассмотрения товарищескими судами дел о совершенных впервые мелком хулиганстве и мелкой спекуляции по материалам, направляемым органами милиции, прокуратуры или суда. Рассмотрев дело, товарищеский суд может поставить перед администрацией предприятия, учреждения, организации вопрос о направлении виновного на неквалифицированные физические работы в том же предприятии на срок до 15 дней с оплатой за выполняемую работу<sup>1</sup>.

Таким образом, законодательство рассматривает общественные организации и их представителей как активных участников административного процесса и гарантирует им соответствующие права.

В настоящее время, когда возрастает роль общественных организаций и обществ трудящихся во всех сферах коммунистического строительства, увеличивается и объем их правоспособности в административном процессе. Это создает необходимые предпосылки для передачи общественным организациям определенных функций государственных органов, что способствует замене мер административного воздействия мерами общественного характера.

<sup>1</sup> Административно-процессуальная правоспособность общественных организаций в каждом отдельном случае определяется нормативным актом. Законом утверждены, например, Положение о комиссии по делам несовершеннолетних, Положение о наблюдательной комиссии, где устанавливаются права представителей общественности на осуществление административно-процессуальных действий при рассмотрении соответствующих дел.

<sup>1</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1963 г. № 43, ст. 750.

Как уже указывалось, допускается передача дел об административном проступке на рассмотрение общественности. К сожалению, законом не установлена норма, определяющая обязанность общественной организации своевременно рассмотреть дело и сообщить о принятом решении в государственный орган, направивший дело.

Нормативные акты предусматривают также возможность защиты со стороны общественной организации интересов члена этой организации. Например, местный комитет профсоюзной организации может возбудить перед исполнительным комитетом соответствующего Совета депутатов трудящихся вопрос о незаконных действиях должностного лица, ущемляющих интересы члена данной профсоюзной организации. Это обращение должно быть рассмотрено в определенный срок, а о результатах рассмотрения сообщено в соответствующую организацию.

<sup>1</sup>Следующую группу субъектов административно-процессуальных отношений составляют государственные органы. Среди них особое место занимают органы управления.

В зависимости от положения государственных органов в административном процессе, с нашей точки зрения, следует выделить их в три основные группы. К первой группе можно отнести государственные органы, на которые возлагается ведение процесса, т. е. рассмотрение и разрешение административных дел, для чего государство наделяет их соответствующими полномочиями.

Такие органы государственного управления, как милиция, специальные инспекции (санитарная, техническая и др.), применяя меры административного принуждения, выступают как субъекты специфических административно-процессуальных правоотношений. К этим государственным органам можно причислить создаваемые соответствующими местными Советами административные комиссии<sup>1</sup>, комиссии по делам несовершеннолет-

<sup>1</sup> См. Положение об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 13, ст. 166).

них<sup>1</sup>, наблюдательные комиссии<sup>2</sup>, а также образуемые в органах, обеспечивающих безопасность движения транспорта, комиссии, которые разрешают вопросы лишения водительских прав<sup>3</sup>, и некоторые другие органы.

Обращают на себя внимание деятельность создаваемых исполкомами районных и городских Советов комиссий для проверки материалов о возведении или приобретении гражданами домов, дач и других строений на нетрудовые доходы<sup>4</sup>.

Указом от 26 июля 1962 г. предусмотрено, что при проверке исполкомом источников средств, на которые возведено или приобретено строение, собственник имеет право знакомиться с материалами проверки, давать объяснения, представлять документы и другие доказательства.

Административно-процессуальными являются и нормы, определяющие порядок вынесения районным (городским) исполнительным комитетом решения о передаче дела в народный суд, а также порядок рассмотрения дела в суде.

На наш взгляд, деятельность рассматриваемых комиссий целесообразно урегулировать специальным Положением, в котором должны найти отражение и административно-процессуальные нормы, устанавливающие порядок проведения проверок, истребования необходимых документов и сведений и порядок рассмотрения этих материалов, а также регламентирующие процессуальные права заинтересованных лиц.

<sup>1</sup> См. Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 35, ст. 484).

<sup>2</sup> См. Положение о наблюдательных комиссиях при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся («Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и постановлений Правительства РСФСР», т. VI, Госюриздат, 1959, стр. 190).

<sup>3</sup> См. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 октября 1961 г. «Об ответственности водителей автотранспорта и городского электротранспорта за управление транспортом в нетрезвом состоянии» («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 40, ст. 557).

<sup>4</sup> См. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 июля 1962 г. «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы» («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 30, ст. 464).

Субъектами административно-процессуальных отношений должны быть признаны также народные суды в тех случаях, когда они разрешают определенные административные дела. И народные судьи, единолично рассматривающие дела о мелком хулиганстве, о мелкой спекуляции, о появлении гражданина на улице в нетрезвом состоянии, о злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника.

Вопрос о характере процессуальных действий суда при разрешении административных дел является спорным. Четкой позиции в этом вопросе не заняли ни законодатель, ни наука советского административного права. В настоящее время в связи с принятием Основ гражданского законодательства и Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик деятельность судов по рассмотрению определенных административных дел (особое производство), а также производство по жалобам граждан на незаконное наложение административных штрафов в основном ведется по нормам гражданского судопроизводства за отдельными изъятиями. Например, при разрешении жалоб граждан законом не предусмотрено предупреждение свидетелей об уголовной ответственности за дачу ложных показаний. Вынесенные судом определения в отличие от решений суда по гражданским делам немедленно вступают в силу. Есть определенные процессуальные особенности при рассмотрении дел о жалобах граждан на действия органов записи актов гражданского состояния, жалоб на отказ во включении в избирательный список и т. п.

Процессуальные особенности имеются в действиях судов при рассмотрении ими дел в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 июля 1962 г. о безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы, а также дел о тунеядцах. Процесс разрешения этих дел во многом сходен с процессом по уголовным делам. Однако нельзя игнорировать и специфические особенности, позволяющие ставить вопрос о новом виде процессуальной деятельности судебных органов — административном процессе.

Например, в суд направляются заключения органов

прокуратуры или милиции по каждому конкретному административному делу. Лицо, в отношении которого рассматривается дело, именуется «привлекаемым». Суд принимает постановление, которое обжалованию не подлежит. При рассмотрении дела в суде обсуждается вопрос о возможности предоставления виновному дополнительного срока для изменения своего поведения и устройства на работу.

С нашей точки зрения, было бы неправильно отождествлять процессуальную деятельность суда по уголовным и по административным делам. Содержание материального правоотношения в конечном счете предопределяет особенности процессуальной формы его реализации. Поэтому мы признаем административную правосубъектность судебных органов и рассматриваем их как участников административного процесса.

Еще более ярко специфика административного процесса проявляется в деятельности народных судей, когда они единолично рассматривают дела о мелком хулиганстве и о мелкой спекуляции. Еще в 1958 году С. Бородин<sup>1</sup> справедливо указывал, что административный процесс по этим делам законодательно не регламентирован и мало разработан в науке.

Автор указанной статьи правильно подчеркнул, что уголовный и административный процессы различны по своей природе, несмотря на их внешнее сходство.

Интересны в этой связи предложения Т. Н. Добровольской о выделении в Законе о судостроительстве специальной категории дел об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции судов. Т. Н. Добровольская подчеркивает необходимость детальной разработки процессуальных норм, определяющих порядок разрешения этих дел<sup>2</sup>.

Ко второй группе относятся те государственные органы, которые не уполномочены разрешать возникший административно-правовой спор, а являются лишь участ-

<sup>1</sup> См. С. Бородин, К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемого народными судьями, «Советская юстиция» 1958 г. № 11.

<sup>2</sup> См. Т. Н. Добровольская, Понятие советского социального правосудия, «Ученые записки ВЮОН», вып. 16, М., 1963, стр. 42.

никами, сторонами административного дела. Например, при обжаловании действий органа или должностного лица в вышестоящий государственный орган первый является стороной административного дела. В делах об административном проступке стороной является орган, составивший протокол о факте совершения проступка.

Процессуальные обязанности государственных органов как участников административного дела определяются законом, при этом степень их правовой регламентации во многом зависит от характера материальных правовых отношений, реализация которых обеспечивается принудительным исполнением. Так, процессуальные обязанности органов, возбуждающих дело об административном взыскании, урегулированы более детально, чем при рассмотрении жалоб.

Наконец, третью группу составляют такие государственные органы, которые одновременно являются и инстанцией, разрешающей дело по существу, и участником, стороной этого дела. Так, решение, вынесенное исполнительным комитетом местного Совета депутатов трудящихся при рассмотрении административных споров или жалоб граждан, может быть обжаловано в тот же орган, который вынес (постановил) его. Исполком вправе изменить или отменить собственное решение с учетом всех обстоятельств дела.

Здесь следует различать процессуальные обязанности государственного органа, которые он несет перед государством по ведению административного процесса, и процессуальные обязанности и права, которыми данный государственный орган пользуется в качестве стороны административного дела. Это важно учитывать при анализе конкретных категорий административных дел и определении корреспондирующих прав и обязанностей участников административного дела.

1. Субъектом административно-процессуальных отношений может быть и прокурор. Осуществляя права по надзору за административной деятельностью, он вступает в определенные административно-процессуальные отношения с органами государственного управления и некоторыми общественными организациями, например при принесении протеста на незаконно наложенное административное взыскание. Закон регулирует порядок принесения протеста и определяет соответствующие

обязанности органа управления или общественной организации. В частности, существует десятидневный срок для рассмотрения протеста прокурора. Установлено также правило, что принесение протеста на постановление об административном взыскании приостанавливает его исполнение.

Таков круг субъектов административно-процессуальных отношений.

Одной из отличительных черт советского административного процесса является то, что его участники равны перед законом. Демократизм советского административного процесса проявляется и в предоставлении гражданам, а также общественным организациям и коллективам трудящихся широких административно-процессуальных прав и особых гарантий их защиты, что находит свое отражение в установленных законом обязанностях государственных органов, на которые возлагается ведение процесса.

Подробно административно-процессуальные права и гарантии этих прав, а также обязанности сторон будут рассмотрены применительно к каждой из стадий административного процесса.

# СТАДИИ СОВЕТСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА. ГАРАНТИИ ПРАВ ГРАЖДАН И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ

Определив понятие и принципы советского административного процесса, необходимо дать более подробный анализ его содержания. С этой целью охарактеризуем основные стадии процесса. Вопросы о гарантиях и правах сторон, а также о формах участия общественности будут рассмотрены применительно к каждой стадии административного процесса.

С нашей точки зрения, основанной на анализе нормативного материала и практики его применения, административный процесс состоит из следующих стадий:

возбуждение административного дела и направление его по подведомственности;

рассмотрение административного дела компетентным органом и разрешение его, вынесение решения по делу; исполнение решения, вынесенного по административному делу;

обжалование решения и пересмотр его.

Мы отнюдь не претендуем на то, что предлагаемая система советского административного процесса является единственно правильной. Дальнейшие исследования могут привести к ее уточнению. В данном случае ставится лишь задача показать комплекс складывающихся в административном процессе отношений, процессуальные права и обязанности сторон в каждой его стадии, особенности этих стадий.

Последовательное рассмотрение каждой из стадий административного процесса поможет в разработке конкретных рекомендаций по усовершенствованию административного процесса в целом и формированию соответствующих правовых норм.

## § 1. ВОЗБУЖДЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛА И НАПРАВЛЕНИЕ ЕГО ПО ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ

Начальной стадией советского административного процесса является возбуждение административного дела. Здесь важно рассмотреть ряд процессуальных вопросов, а именно:

- 1) указать поводы и основания для возбуждения дела;
- 2) перечислить лиц, правомочных возбуждать административное дело;
- 3) определить процессуальный момент возбуждения дела;
- 4) определить порядок направления дел по подведомственности;
- 5) определить содержание процессуальных документов, фиксирующих стадию возбуждения дела и направления его по подведомственности;
- 6) перечислить административно-процессуальные права и обязанности участников административного дела и гарантии соответствующих прав в этой стадии.

Попытаемся последовательно рассмотреть каждый из поставленных нами вопросов.

Предпосылками для возбуждения дела в административном порядке являются предусмотренные законом факты нарушения одной из сторон административно-правового отношения прав другой стороны, либо факт совершения административного проступка, либо возник-

шая необходимость применения мер административного принуждения<sup>1</sup> (например, реквизиция имущества, закрытие предприятия в связи с нарушением санитарно-гигиенических правил).

При этом оценка данного нарушения сторонами процесса или оценка мер принудительного воздействия может совпадать с истинным положением вещей, а может быть результатом добросовестного заблуждения лица относительно принадлежащих ему прав и обязанностей.

Так, предпосылкой для возбуждения административного дела может послужить факт совершения административного проступка, которого лицо, привлеченное к ответственности, в действительности не совершало. Или другой пример: гражданин в случае неправильного отказа государственного органа в удовлетворении его требований (отказ в приеме в высшее учебное заведение) может обратиться с жалобой в вышестоящий государственный орган. В то же время может оказаться, что гражданин, подавший жалобу, добросовестно заблуждался относительно своих действительных прав.

Таким образом, основанием для возбуждения дела является административный деликт либо действительное или предполагаемое нарушение прав участника административноправового отношения другим участником этого отношения.

По некоторым видам административных дел основания для возбуждения дела четко определены законодателем. Например, установлено, что единственным основанием для возбуждения дела об административной ответственности является административный проступок. Что касается принесения жалобы на действия того или иного органа и должностного лица, то закон исходит из общего правила, что жалоба может быть принесена по любому поводу, связанному с действительным или предполагаемым ущемлением или нарушением прав, а также законных интересов того или иного лица.

Следует также отметить, что у нас разработан и урегулирован порядок рассмотрения лишь жалоб граждан. Этот порядок по существу распространяется и на рассмотрение жалоб общественных организаций. Поэтому мы можем говорить об одних и тех же основаниях возбуждения дела по административной жалобе применительно и к гражданам, и к общественным организациям.

Некоторые законодательные акты устанавливают специальные основания для возбуждения дела. Например, предпосылкой для возбуждения дела о безвозмездном изъятии дома, дачи и других строений является факт возведения этих строений на нетрудовые доходы.

Основанием для возбуждения административного дела может явиться неправильный отвод земли под общественные, государственные или индивидуальные нужды, в этих случаях жалобы рассматриваются комиссиями по разрешению земельных споров.

При всем многообразии правовых оснований для возбуждения дела в порядке административного процесса они сводятся к двум группам.

Первую группу составляют основания, связанные с административными проступками, когда орган управления выполняет юрисдикционную функцию.

Вторую группу составляют основания, связанные с нарушением государственным органом или его должностным лицом прав и законных интересов граждан или общественных организаций, когда возникает административно-правовой спор.

Не менее важным является вопрос о лицах, полномочных возбуждать административное дело и активно участвующих в административном процессе в первой его стадии. К ним относятся государственные органы, общественные организации и граждане.

Рассмотрим процессуальные права и обязанности каждого из субъектов административного процесса в стадии возбуждения административного дела и направления его по подведомственности.

Процессуальные права и обязанности государственных органов определяются компетенцией данного органа. Государственным органам и их должностным лицам принадлежит право возбуждения дел по фактам административных правонарушений. Процессуальным документом, фиксирующим эту стадию административного процесса, является протокол или акт о правонарушении. Обязанность государственного органа состоит в том, чтобы факт административного правонарушения был зафиксирован точно и своевременно, а также установлены виновные лица. Орган государственного управления (должностное лицо), возбуждающий административное дело, должен руководствоваться требованиями

социалистической законности, а также специальными требованиями, предъявляемыми к составлению процессуальных документов (протоколов и др.). К ним относятся четкое изложение характера и сущности нарушения, указание на личность и имущественное положение виновного, доказательств виновности данного лица в совершении проступка<sup>1</sup>.

В Советском государстве в целях обеспечения законности при привлечении граждан к административной ответственности установлен четкий перечень должностных лиц, правомочных возбуждать дело, связанное с административным принуждением. К таким лицам относятся представители власти (должностные лица органов милиции, специальных инспекций — торговых, санитарных, технических и др.), а также иные должностные лица, которым право участвовать в возбуждении административного дела предоставлено законом. Кроме того, Положение о прокурорском надзоре в СССР предусматривает право прокурора возбуждать перед уполномоченными государственными органами вопрос о необходимости применения к конкретному лицу мер административного принуждения.

Законодательством союзных республик устанавливаются конкретные обязанности должностных лиц государственных органов по возбуждению дел об административных правонарушениях<sup>2</sup>. Право должностного лица совершать определенные процессуальные действия подтверждается специальными удостоверениями.

<sup>1</sup> Статья 14 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» подчеркивает, что о каждом административном проступке (кроме случаев наложения взыскания на месте) должен быть составлен протокол (акт) с указанием личности нарушителя, характера, места и времени нарушения, а также свидетелей. Эта общая норма конкретизирована в актах союзных республик.

<sup>2</sup> См., например, ст. ст. 17, 20 и 21 Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 13, ст. 166); ст. ст. 17, 18, 19 аналогичного Положения, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета Туркменской ССР («Ведомости Верховного Совета Туркменской ССР» 1962 г. № 17, ст. 56).

Органы государственного управления активно участвуют в административном процессе и тогда, когда за содействием к ним обращаются граждане или общественные организации. В этих случаях орган управления является их представителем. Например, исполком сельского Совета депутатов трудящихся обращается в вышестоящий исполнительный комитет с просьбой рассмотреть жалобу гражданина на незаконное привлечение его к уплате налога или на незаконное изъятие приусадебного участка и т. д.

Стадия возбуждения административного процесса по жалобам складывается из двух моментов — подачи жалобы в орган государственного управления и ее регистрации. С нашей точки зрения, дело считается возбужденным, если поданная жалоба (письменная или устная) зарегистрирована в соответствующем государственном органе в установленной законом форме (например, в книге жалоб).

Таким образом, и в этих правоотношениях государственные органы выступают в качестве активных участников административного процесса, права и обязанности которых определены законом. Так, постановлением ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» установлена обязанность государственного органа принять относящуюся к его компетенции жалобу, зарегистрировать ее и определить первоначальное ее направление. При этом подчеркивается персональная ответственность председателей исполкомов местных Советов за постановку приема жалоб, по вопросам, входящим в ведение данных Советов<sup>1</sup>.

В постановлении Комиссии Советского контроля при СНК СССР «О рассмотрении жалоб трудящихся»<sup>2</sup> было предложено руководителям учреждений и организаций наладить четкую регистрацию всех поступивших жалоб, точно определять сроки их рассмотрения.

Весьма характерно то обстоятельство, что еще в декрете СНК РСФСР «Об устранении волокиты» было вменено в обязанность всем должностным лицам по тре-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 276.

бсованию гражданина, «желающего обжаловать действия, волокиту или чинимые ему на его законные притязания ватруднения» составление соответствующего краткого протокола с обязательной выдачей копии этого протокола гражданину<sup>1</sup>. Возбуждение административного дела здесь совпадало с моментом составления протокола. Тем самым было положено начало правовому регулированию административного процесса в этой области.

Наряду с государственными органами значительным объемом административно-процессуальных прав в стадии возбуждения административного дела обладают граждане. Как уже указывалось, в делах о применении административного принуждения инициатива принадлежит уполномоченным должностным лицам, но это не означает пассивности гражданина как участника административного процесса. Права его гарантируются многообразными способами, закрепленными в законе. Рассмотрим их применительно к первоначальной стадии административного процесса.

При возбуждении дела по инициативе государственного органа и проведении необходимой проверки гражданину обеспечивается возможность защиты его интересов путем представления объяснений, необходимых справок и других документов, привлечения очевидцев для выяснения истины. Гражданин вправе обжаловать незаконные, неправомерные действия должностного лица и потребовать объективной проверки обстоятельств дела. Гарантируются определенные права и при составлении соответствующих процессуальных документов. Например, предусматривается обязательность ознакомления и подписания административного протокола лицом, совершившим административный проступок, а также его право внести свои замечания и объяснения. Гражданин может потребовать, чтобы в протоколе были указаны свидетели, объяснения которых могут быть использованы в его интересах.

Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1962 г. «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных

<sup>1</sup> СУ РСФСР 1920 г. № 1—2, ст. 7.

гражданами на нетрудовые доходы»<sup>1</sup> устанавливает, что при проверке исполнительным комитетом районного, городского Совета источников средств, на которые возведено или приобретено строение, собственник строения имеет право знакомиться с материалами проверки, давать объяснения, представлять в подтверждение своих доводов документы и другие доказательства. В Положении о комиссии по делам несовершеннолетних указывается, что до рассмотрения дела в комиссии привлекаемого знакомят с материалами дела, с итогами проверки, проведенной членом комиссии или общественным инспектором<sup>2</sup>.

При возбуждении дела по инициативе гражданина ему также гарантируется ряд прав как участнику административного процесса. В частности, гражданин имеет право требовать от компетентного органа возбуждения административного дела по жалобе (регистрации жалобы, первичного ее направления на рассмотрение руководителя учреждения или специально выделенного для этой цели должностного лица). Он вправе потребовать, чтобы уже в стадии возбуждения дела к нему были приобщены необходимые материалы и документы или приняты меры для охраны личности заявителя от незаконных действий должностных лиц, в том числе сохранения в тайне фамилии и т. д.

В некоторых случаях установлены определенные сроки, истечение которых является основанием для отказа в возбуждении административного дела. Так, например, жалоба на незаконное наложение штрафа должна быть принесена в десятидневный срок со дня вручения постановления о штрафе. Жалобы на неправильное налогообложение должны быть поданы в соответствующие финансовые органы в течение месяца со дня предъявления требования об уплате налога, а при отказе в удовлетворении жалобы эти действия обжалуются в десятидневный срок в вышестоящий финансовый орган<sup>3</sup>. Однако ограничительные сроки установлены

<sup>1</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 30, ст. 464.

<sup>2</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 35, ст. 484.

<sup>3</sup> См., например, Закон о сельскохозяйственном налоге («Ведомости Верховного Совета СССР» 1943 г. № 7).

лишь для некоторых категорий дел, с учетом необходимости обеспечить правильное и четкое функционирование органов государства и побудить гражданина в минимально короткий срок сообщить о недостатках работы аппарата. В большинстве же случаев в административных делах, возбуждаемых по инициативе граждан или общественных организаций, ограничительные сроки не устанавливаются. Более того, пропуск срока для возбуждения административного дела еще не лишает гражданина права защитить свои интересы иным путем. Например, при невозможности подачи жалобы в суд на незаконное наложение штрафа он может обратиться в исполнительный комитет городского или районного Совета депутатов трудящихся, который осуществляет контроль за деятельностью административной комиссии и вправе отменить ее решение. Точно так же гражданин имеет возможность обжаловать в вышестоящий орган действия должностного лица, правомочно самостоятельно налагать штрафы. Однако при подаче жалобы в этих случаях исполнение решения по делу не приостанавливается.

С другой стороны, существенное значение имеет установление определенных сроков для возбуждения административных дел государственными органами. Закон, в частности, определяет, что дело об административном нарушении не возбуждается, если прошло более месяца со дня его совершения<sup>1</sup>. Дополнительной гарантией прав гражданина является закрепление общего принципа, что административное взыскание не может быть наложено позднее одного месяца со дня совершения проступка<sup>2</sup>. Как известно, административное задержание гражданина для составления протокола и возбуждения против него административного дела не может длиться более двух часов.

<sup>1</sup> См. ст. 47 Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях.

<sup>2</sup> См. ст. 45 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке».

Общественные организации также могут возбуждать административные дела, связанные как с совершением гражданином антиобщественного проступка, так и с защитой прав и законных интересов самой общественной организации или отдельных ее членов. Законодательство и практика знают много случаев, где общественные организации (либо органы общественной самодеятельности) выступают как инициаторы и активные участники административного процесса. Они имеют возможность проявлять инициативу по существу во всех делах, связанных с применением административного принуждения.

Так, Положение о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка предусматривает, что народная дружина имеет право вносить в советские и общественные организации предложения о принятии мер воздействия к отдельным нарушителям общественного порядка, передавать материалы на них в товарищеские суды или в административные органы, а также выделять своего представителя в качестве общественного обвинителя<sup>1</sup>. Возбуждать определенные административные дела вправе технические инспектора Советов профсоюзов, общественные инспектора комиссий по делам несовершеннолетних, общественные контролеры специальных инспекций и другие уполномоченные законом представители общественности.

Статья 17 Положения о товарищеских судах устанавливает, что если товарищеский суд при рассмотрении дела придет к убеждению о необходимости привлечения правонарушителя к административной ответственности, он принимает решение о передаче дела на разрешение в соответствующий государственный орган.

Обращения общественных организаций в государственные органы определяют начальный момент в возбуждении дела в порядке административного процесса.

Общественные организации, представители других органов общественности активно участвуют в проверках на этой стадии, в изыскании новых материалов и документов, обеспечивающих объективный ход дела.

Широко привлекается общественность, например, к проверкам дел о возведении или приобретении отдель-

<sup>1</sup> СП СССР 1959 г. № 4, ст. 25.

ными лицами дома, дачи и другого строения на петровые доходы.

На многих предприятиях созданы специальные общественные комиссии по борьбе с туеядцами. Комиссии выявляют факты паразитического антиобщественного образа жизни отдельных лиц и ставят перед органами милиции или прокуратуры вопросы о привлечении таких лиц к ответственности в порядке, установленном законом.

Большинство дел по жалобам предварительно, до передачи их в компетентные государственные органы, также проверяется общественными организациями, что способствует своевременному и справедливому разрешению жалоб в государственных органах.

Надо сказать, что практика возбуждения административных дел дает нам не только положительные примеры. Некоторые государственные органы допускают, например, серьезные нарушения установленного законом порядка приема жалоб и обращений граждан и общественных организаций<sup>1</sup>. Об этом неоднократно отмечалось в партийных документах и печати.

Проверки, проведенные прокурорскими органами за последние несколько лет, вскрыли немало фактов бюрократизма и волокиты, небрежного отношения к приему жалоб и возбуждению по ним административных дел.

Следует отметить, что порядок возбуждения дел по жалобам, установленный в общих чертах законодательством<sup>2</sup>, конкретизирован в ряде ведомственных нормативах актов — инструкциях и приказах министров и руководителей ведомств<sup>3</sup>, в утвержденных Правительством

<sup>1</sup> См. статью «Советский закон», «Известия» 8 октября 1963 г.

<sup>2</sup> Постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся», ст. 3, пп. «а» и «г» (СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274); постановление Комиссии Советского контроля при СНК Союза ССР «О рассмотрении жалоб трудящихся» ст. 10, пп. «а» и «б» (СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 276).

<sup>3</sup> Например, Инструкция о порядке прохождения и рассмотрения жалоб, писем и заявлений трудящихся в центральном аппарате Министерства просвещения РСФСР и подведомственных ему учреждениях, учебных заведениях, организациях и предприятиях («Сборник приказов, инструкций Министерства просвещения РСФСР» 1960 г. № 15, стр. 15).

СССР и правительствами союзных республик инструкциях о делопроизводстве в подведомственных органах государственного управления<sup>1</sup>. Соответствующие нормы содержатся в актах Президиумов Верховных Советов союзных республик по вопросам проверки деятельности подотчетных органов<sup>2</sup>. С нашей точки зрения в настоящее время целесообразно все основные вопросы возбуждения административных дел по жалобам граждан и общественных организаций урегулировать в едином союзном акте, что позволит обеспечить единообразие в решении принципиальных вопросов организации работы с жалобами. В этом отношении мы поддерживаем предложения В. И. Ремнева, высказанные им в кандидатской диссертации и в ряде его статей<sup>3</sup>.

Некоторые недостатки имеют место и в практике возбуждения административных дел по инициативе органов государственного управления (дела о привлечении к административной ответственности, дела о применении иных мер административного принуждения, например о безвозмездном изъятии домов и дач, о лишении прав пользования земельным участком, личное задержание и т. п.).

Как показывает анализ практики<sup>4</sup> в стадии возбуж-

<sup>1</sup> Постановление СНК УССР и ЦК КП(б)У от 4 сентября 1944 г. «О состоянии рассмотрения жалоб и заявлений трудящихся» («Сборник основных законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений правительства УССР», т. I, Киев, 1951); Инструкция, утвержденная постановлением Совета Министров Эстонской ССР от 27 августа 1958 г. «Порядок рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений в учреждениях и предприятиях Эстонской ССР раздел II и III» («Ведомости Верховного Совета и Правительства Эстонской ССР» 1958 г. № 12, ст. 184).

<sup>2</sup> Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 21 ноября 1959 г. «О состоянии работы по рассмотрению заявлений и жалоб трудящихся в учреждениях и организациях Вологодской области» («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1959 г. № 42, ст. 647); см. также «Стенографический отчет сессии Верховного Совета Азербайджанской ССР пятого созыва (девятая сессия)», 1962.

<sup>3</sup> См. Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук В. И. Ремнева на тему «Право жалобы в СССР», М., 1963; его же, О гарантиях рассмотрения жалоб трудящихся, «Советское государство и право» 1962 г. № 5.

<sup>4</sup> Имеется в виду обследование деятельности административных комиссий Саратовской области, Краснодарского края и некоторых других областей и краев, а также обобщение судебной практики по административным делам.

дения административных дел, связанных с применением к гражданам мер административного принуждения, основными недостатками являются следующие. Органы, составляющие административные протоколы и ведущие предварительную проверку, не обращают должного внимания на законность и обоснованность возбуждения каждого конкретного административного дела. В ряде случаев при составлении протоколов (актов) не удостоверяется личность правонарушителя, не выясняются все обстоятельства совершения проступка, не фиксируются и не используются показания и объяснения очевидцев и свидетелей.

Из 222 протоколов, составленных по административным делам в 1962 году органами милиции в Ивановской области, в 85 отсутствовали объяснения нарушений, 83 были составлены без участия свидетелей, в 9 протоколах не оказалось подписи правонарушителя. Между тем в Положении об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях (ст. ст. 19—22) исчерпывающе определены основные реквизиты административного протокола и требования, предъявляемые к его составлению.

Пленум Верховного Суда СССР на основе обобщения судебной практики по применению законодательства об усилении борьбы с лицами, ведущими антиобщественный паразитический образ жизни, отметил, что проверки по некоторым делам проводятся поверхностно, в заключениях не дается подробного изложения всех обстоятельств дела, а выводы о виновности лица обосновываются недостаточно. В некоторых случаях привлекаемого лишают возможности ознакомиться с материалами проверки, добытыми в стадии возбуждения дела, и представить дополнительные доказательства и объяснения.

Недостатки предварительной проверки в стадии возбуждения административного дела приводят в конечном счете к необоснованному по существу прекращению дела либо к принятию решений, фактическое исполнение которых невозможно.

Имеют место факты, когда административные дела возбуждаются против лиц, которых по закону привле-

к ответственности нельзя. Так, за нарушение правил благоустройства к ответственности привлекают не владельцев помещений, а арендаторов, за нарушение правил об обязательных медицинских осмотрах — не руководителей, обязанных обеспечить медицинский осмотр работников торговых предприятий, а лиц, уклонившихся от осмотра, и т. д.

Указанные недостатки во многом зависят от качества работы и уровня образования должностных лиц, уполномоченных возбуждать административные дела. Остро ощущается здесь разобщенность правовых норм, регламентирующих административный процесс, отсутствие единого акта, который бы в основном, главном определил порядок рассмотрения всех административных дел, связанных с применением соответствующих мер принуждения, а также определил бы особенности процесса по отдельным видам административных проступков.

Бесспорным, с нашей точки зрения, является то, что в таком акте должны быть четко определены нормы, устанавливающие права и обязанности участников административного процесса и в первоначальной его стадии, гарантирующие гражданину защиту его законных интересов, личную и имущественную неприкосновенность.

В этой связи целесообразно обратить внимание на решение вопроса о возбуждении административного дела в Административно-процессуальном кодексе Польской Народной Республики<sup>1</sup>. В нем есть специальная глава, в которой определяется порядок возбуждения производства, в частности устанавливается обязанность государственного органа своевременно известить о возбуждении производства лиц, являющихся сторонами по делу, подтвердить подачу заявления, немедленно передать дело компетентному органу, а в определенных случаях — объяснить гражданину, куда ему следует обратиться. В то же время предусматривается право государственного органа в случае невозможности установить фамилию и адрес заявителя не возбуждать дело. Предусмотрено также, что государственный орган может обязать заявителя в семидневный срок устранить недостат-

<sup>1</sup> Административно-процессуальный кодекс Польской Народной Республики, Варшава, 1961.

ки, связанные с невыполнением требований, предусмотренных соответствующими процессуальными правилами.

В кодексе ПНР содержится правило, что заявление, поданное до истечения срока в некомпетентный орган, считается поданным в установленный срок независимо от того, когда оно будет переслано по подведомственности. Это существенная гарантия защиты прав граждан. Было бы целесообразно такое правило применить и в наших условиях, особенно учитывая роль исполнительных комитетов местных Советов в охране прав граждан, проживающих на подведомственной данному Совету территории.

К стадии возбуждения административного дела мы относим также направление дела для рассмотрения и разрешения компетентным органом.

Советское законодательство исходит из того, что административноправовой спор, а также вопрос о применении в необходимых случаях принуждения в административном порядке должны быть решены государственным органом, который имеет на это соответствующие полномочия. Такими полномочиями в административном процессе обладают органы государственного управления, а также судебные органы (по делам, отнесенным к их ведению). Вопрос о подведомственности определенных категорий административных дел тесно связан с разграничением компетенции между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, между ними и судебными органами. Это требует в свою очередь четкой правовой регламентации правомочий соответствующих органов.

В законодательных и иных нормативных актах мы можем найти немало норм, регулирующих подведомственность применительно к административным делам. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» установил круг органов, полномочных налагать штрафы в административном порядке, а стало быть, и являющихся субъектами административного процесса. Из содержания ст. ст. 11 и 13 Указа можно сделать вывод, что компетентными в области применения административных штрафов являются: административные комиссии, испол-

нительные комитеты сельских, поселковых Советов; органы милиции; органы железнодорожного транспорта, морского, речного и воздушного флота; таможенные органы; органы Министерства обороны; органы государственной санитарной инспекции; органы охраны водных ресурсов, рыбоохраны, лесного хозяйства.

Следует при этом отметить, что административные комиссии являются наиболее универсальным органом в смысле применения штрафов, поскольку все остальные органы действуют в рамках специально определенного для них в законе узкого перечня вопросов. Например, органы Министерства обороны могут налагать штрафы лишь за нарушение правил воинского учета, таможенные органы — за нарушение таможенных правил и контрабанду и т. д.

Особая роль административных комиссий как органов «общей компетенции» подчеркнута в ст. 13 Указа от 21 июня 1961 г., где предусматривается возможность передачи в административные комиссии тех дел, которые разрешаются иными органами.

В то же время определенные категории административных дел правомочен рассматривать только суд (тунеядство, злостное хулиганство в эфире, незаконное использование радиопередающих средств) или только народный судья (злостное неповиновение работнику милиции или народному дружиннику при исполнении ими служебных обязанностей).

Поэтому при определении подведомственности дел решающее значение имеет норма закона, установившая эту подведомственность, и знание ее должностным лицом, направляющим дело.

Однако вопрос о подведомственности административных дел не всегда решается просто. Если по делам об административных проступках подведомственность определена, то по делам об обжаловании незаконных действий государственных органов и должностных лиц закон не устанавливает ее во всех случаях административного спора, в частности не запрещает гражданам направлять жалобу, минуя непосредственно вышестоящую инстанцию. В практике многочисленны случаи, когда жалобы на действия местных государственных органов посылаются в центральные органы союзных республик или СССР.

При рассмотрении административных дел органы государственного управления исходят из предметной и территориальной подведомственности. Так, если вопросы, содержащиеся в направленной в центральные органы жалобе, входят в ведение соответствующих местных (например, областных, краевых) Советов и их исполкомов, то такая жалоба пересылается им по подведомственности для разрешения вопроса по существу.

Административное дело должно быть рассмотрено и разрешено своевременно. Поэтому для направления административных дел по подведомственности устанавливаются определенные (как правило, минимальные) сроки или иные условия.

Постановлением ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» установлена норма, согласно которой рассмотрение жалоб должно производиться в компетентных органах. Предусмотрено также, что в случае направления жалобы на рассмотрение по принадлежности пересылающая организация должна немедленно уведомить письменно жалобщика и установить контроль за разрешением жалобы. Категорически запрещалось направлять жалобы на рассмотрение тех организаций и лиц, действия которых обжалуются.

Статья 15 Указа от 21 июня 1961 г. установила предельный месячный срок со дня совершения проступка до наложения взыскания. Административный орган, возбудивший дело, заинтересован тем самым в скорейшем его направлении для разрешения вопроса по существу.

Анализ практики показывает, что нарушение сроков направления дела в компетентный орган существенно влияет на качество рассмотрения дела и зачастую влечет формальный подход к его решению. Так, например, в работе административных комиссий г. Саратова и г. Вольска Саратовской области в 1962 году имели место неоднократные случаи, когда в административные комиссии поступали дела об административных проступках спустя месяц после их совершения. Естественно, что такие дела административные комиссии уже не имели права рассматривать, несмотря на полную очевидность и достоверность фактов административных правонарушений.

В практике работы с жалобами также встречается формально-бюрократический подход к направлению их в компетентные инстанции. Проверки, проводимые Прокуратурой РСФСР, а также прокурорами областей и краев РСФСР, вскрыли немало фактов, когда жалобы пересылались без должных к тому оснований из одного ведомства в другое, засылались не по подведомственности или направлялись на рассмотрение тем должностным лицам, действия которых обжаловались.

Эти же недостатки отмечены и в постановлении Президиума ЦК компартии Узбекистана, который в марте 1963 года обсудил вопрос о рассмотрении жалоб и заявлений трудящихся<sup>1</sup>.

Своевременное направление дела в компетентный орган имеет важное значение и во многом предопределяет дальнейший ход административного процесса. С нашей точки зрения необходимо установить единые сроки для направления административных протоколов (актов) о правонарушениях в соответствующие органы. Следовало бы также определить максимальный срок первичного рассмотрения должностными лицами жалоб и заявлений граждан, резко сократив тем самым сроки направления жалоб по подведомственности. Заслуживает внимания правило, установленное Генеральным Прокурором СССР, регулирующее работу органов прокуратуры по разрешению жалоб и заявлений граждан, о том, что жалобам должно быть дано первичное направление в срок не более трех дней со дня поступления. Предусматривается также, что жалобы, указывающие на серьезные нарушения законности, а также жалобы граждан, направленные депутатами Верховных Советов, руководящими партийными и советскими органами, редакциями центральных газет и журналов, следует брать на контроль.

По нашему мнению, следовало бы установить, как общее правило, что сроки первоначального ознакомления с жалобой и решения вопроса о ее направлении по подведомственности не могут превышать пяти дней. Упорядочению рассмотрения административных дел могло бы способствовать также установление инстан-

<sup>1</sup> См. «Правда Востока» 6 апреля 1963 г.

ционного порядка, в частности, целесообразно определить, что жалобы граждан по административноправовым спорам могут быть поданы в те государственные органы, учреждения и организации или тем должностным лицам, которые являются непосредственно вышестоящими по отношению к органу или должностному лицу, действие которого обжалуется. Это повысило бы ответственность всех звеньев местных Советов, особенно краевых и областных, за рассмотрение и разрешение жалоб на местах и разгрузило бы центральные учреждения от излишней переписки и расходов, связанных с пересылкой жалоб.

В постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся» отмечено, что «некоторые партийные, советские, хозяйственные, профсоюзные, комсомольские работники своим поверхностным, неглубоким, а подчас явно пренебрежительным отношением к письмам и жалобам трудящихся вынуждают граждан обращаться в центральные партийные и правительственные органы по тем вопросам, которые могут и должны решаться на местах»<sup>1</sup>.

Известно, что подведомственность бывает территориальная и предметная (отраслевая). Как правило, они перекрещиваются, образуя смешанный принцип подведомственности административных дел. Гражданин, обратившийся за пенсией в районный отдел социального обеспечения и получивший отказ, обжалует действия комиссии по назначению пенсий в городской (областной) отдел социального обеспечения. Аналогично положение при обжаловании действий районных финансовых органов. Территориальная подведомственность дела здесь связана с местом жительства лица, подавшего жалобу, а предметная — с содержанием самой жалобы. В обоих случаях мы имеем дело с территориально-отраслевым принципом подведомственности.

При определении территориальной и отраслевой подведомственности могут возникнуть споры как между органами государственного управления, так и между

<sup>1</sup> «Справочник партийного работника», вып. второй, Профиздат, 1959, стр. 551.

органами суда и органами управления. Этому в известной степени способствует недостаточно четко определенная компетенция каждого из органов. Многочисленные факты свидетельствуют о дублировании в работе министерств здравоохранения СССР и союзных республик, министерства высшего и среднего специального образования СССР и соответствующих республиканских органов. Иногда органы управления разрешают дела, подведомственные судам<sup>1</sup>.

В ряде законодательных актов определяются подведомственность административных дел и порядок их направления.

Например, в Положении об административных комиссиях РСФСР указывается, что эти комиссии рассматривают дела об административных нарушениях, ответственность за которые предусмотрена соответствующими актами. Протокол (акт) о правонарушении должен быть направлен тому органу, которому предоставлено право налагать взыскания. Далее подчеркивается, что если нарушение сопряжено с причинением ущерба (лесонарушение, незаконный лов рыбы, охота и др.), то исковое заявление с приложением второго экземпляра протокола (акта) направляется в суд.

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 марта 1962 г. «Об усилении борьбы с сорными растениями» предусматривает, что дела о наложении штрафов должны направляться в административные комиссии, а те дела, в которых ставится вопрос о лишении гражданина права пользования земельным участком, — в исполнительный комитет районного Совета депутатов трудящихся<sup>2</sup>.

В Положении об административных комиссиях РСФСР устанавливается, что дело об административ-

<sup>1</sup> Несколько лет назад исполком Подольского районного Совета депутатов трудящихся Московской области в связи с фактом потравы посевов в двух колхозах района во время автомобильных состязаний, проводимых спортивным обществом «Буревестник», вынес решение о взыскании с общества суммы причиненного ущерба с учетом упущенной выгоды. На самом деле исполком имел право вынести решение о штрафе, а вопрос о возмещении ущерба должен был решать суд в порядке гражданского судопроизводства.

<sup>2</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 12, ст.

ном проступке гражданина рассматривается по месту его жительства, следовательно, этот признак является решающим при направлении дела. В то же время подчеркивается, что дела о нарушениях, совершенных должностными лицами предприятий, учреждений или организаций в связи с их служебной деятельностью, рассматриваются административной комиссией по месту нахождения этих предприятий, учреждений или организаций. Здесь главным критерием является место работы нарушителя, но принцип территориальной подведомственности сохраняется полностью. Территориальная и предметная подведомственность дел определена в Положении о комиссиях по делам несовершеннолетних<sup>1</sup> и в некоторых других нормативных актах.

Интересно решен вопрос о подведомственности административных дел в законодательстве некоторых зарубежных социалистических стран.

Так, например, Административно-процессуальный кодекс Польской Народной Республики уделяет значительное внимание определению территориальной и предметной подведомственности дел и устанавливает соответствующие обязанности органов государственного управления.

Статья 17 Кодекса устанавливает территориальную подведомственность следующим образом: по делам, касающимся недвижимости, — местом ее нахождения; по делам, касающимся деятельности предприятия, — местом деятельности предприятия; по другим делам — местом жительства<sup>2</sup>.

Венгерский Закон об общих постановлениях административного процесса обязывает административный орган «на каждой стадии процесса проверять свою компетенцию и территориальную сферу действия»<sup>3</sup>. В случае, если административный орган не компетентен рассматривать дело, он должен немедленно передать документы соответствующему органу и известить об этом сторону. Глава II Закона специально посвящена опреде-

<sup>1</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 35, ст. 484.

<sup>2</sup> Этот принцип закрепляется в законодательных актах Чехословакии и Венгрии.

<sup>3</sup> «Обзор Венгерского права» 1958 г. № 1, стр. 39.

Ленню компетенции и территориальной сферы деятельности по административным делам. Характерно, что в качестве одного из главных правил административного процесса выдвигается требование соблюдения инстанционности и в соответствии с этим устанавливаются общие положения о направлении дел и их рассмотрении. Заслуживает внимания норма, обязывающая административный орган, перед которым возбуждено дело, независимо от компетенции и территориальной сферы деятельности принять временные административные меры, если промедление может причинить неустранимый вред или опасность, и обязательно известить о принятых мерах компетентный орган.

## § 2. РАССМОТРЕНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛА

Одной из важнейших стадий административного процесса в СССР является рассмотрение административного дела тем государственным органом, который обязан разрешить административноправовой спор или вправе применить предусмотренную законом меру административного принуждения. Эта стадия является главной, вокруг нее как бы концентрируются все другие стадии. Именно в ней ярко проявляются особенности и принципы советского административного процесса, вытекающие из его демократической сущности. Поэтому, говоря о стадии рассмотрения и разрешения административного дела, нужно исследовать ряд важных принципиальных вопросов, непосредственно связанных с обеспечением гарантий прав советских граждан, с законодательным закреплением и фактическим их осуществлением.

Здесь же должен быть дан анализ полномочий государственных органов и указаны те процессуальные принципы, на которых основана деятельность этих органов в административном процессе.

Большое значение имеет и вопрос о конкретных формах участия общественности на рассматриваемой стадии.

В административном процессе компетентный орган обязан обеспечить объективное рассмотрение дела и

Правильное его разрешение по существу, а также обеспечить активное участие в нем всех заинтересованных лиц.

С этой целью в законе или ином нормативном акте определяются права и обязанности участников административного дела, закрепляются гарантии этих прав и предусматриваются определенные процессуальные санкции за невыполнение обязанностей.

Административные дела рассматриваются и разрешаются либо специально созданными государством органами (например, административными комиссиями, наблюдательными комиссиями), либо органами государственного управления общей компетенции. Так, исполнительный комитет сельского Совета депутатов трудящихся имеет право в случаях, определенных законом, привлекать граждан и должностных лиц к административной ответственности<sup>1</sup>, районные, городские исполнительные комитеты наделены полномочиями по проверке материалов в делах о безвозмездном изъятии строений, нажитых нетрудовым путем, а также вправе утверждать общественные приговоры о выселении тунеядцев<sup>2</sup>. При этом уполномоченный государственный орган должен действовать в строгих рамках своей компетенции и выполнять предписанные ему процессуальные обязанности.

В стадии рассмотрения и разрешения административных дел государственные органы имеют следующие права и обязанности:

<sup>1</sup> Статья 13 Указа Президиума Верховного Совета Украинской ССР «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке» предусматривает, например, право сельского, поселкового Совета привлекать граждан к административной ответственности в виде штрафа за невыполнение мероприятий по борьбе со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями, за нарушение правил пожарной безопасности, за потраву посевов («Ведомости Верховного Совета Украинской ССР» 1961 г. № 53, ст. 609).

<sup>2</sup> См. ст. ст. 2 и 3 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы» («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 30); ст. 2 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» («Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 18, ст. 273).

1) право (и одновременно обязанность) потребовать от органа, направившего дело, а также от других участников административного процесса (гражданина, общественной организации или ее представителя) предоставления необходимых дополнительных материалов и документов;

2) право поручить подчиненному органу провести дополнительное исследование материалов по делу, собрать недостающие сведения и т. п.;

3) в случаях, точно определенных законом, потребовать от участника процесса предоставления доказательств (документов, справок, указания свидетелей);

4) право отложить рассмотрение дела, при нарушении административно-процессуальных норм одной из сторон, а в случаях, предусмотренных законом, — отказать в рассмотрении дела или применить иные санкции<sup>1</sup>;

5) обязанность ознакомиться с объяснениями гражданина или другого участника административного дела;

6) обязанность установить систематический контроль за всем ходом рассмотрения дела по существу;

7) обязанность определить срок для проверки всех обстоятельств дела;

8) обязанность обеспечить проведение проверки компетентным лицом, лично не заинтересованным в разрешении данного административного дела;

9) обязанность применить в случае нарушения административно-процессуальных норм должностными лицами соответствующие санкции дисциплинарного или иного характера<sup>2</sup>; в случае же нарушения этих норм гражданами — применить предусмотренные законом санкции, в том числе в виде невыгодных последствий, вытекающих из факта нарушения гражданином процессуальных обязанностей, или в случае нарушения стороной процессуальных прав другой стороны.

Перечисленные права и обязанности государственных органов создают основу для гарантий прав других

<sup>1</sup> Например, право отложить рассмотрение дела об административном проступке при обнаружении нарушений требований о надлежащем составлении административного протокола или при отсутствии необходимых по делу документов и других доказательств.

<sup>2</sup> Например, наложить дисциплинарное взыскание на подчиненное должностное лицо за несвоевременное рассмотрение жалобы гражданина или общественной организации.

участников процесса — граждан и их общественных организаций.

Характерной чертой административного процесса в этой стадии является то, что установление объективной истины возлагается на государственный орган, рассматривающий административное дело, или на тот орган, которому поручена предварительная проверка всех обстоятельств по делу. Поэтому гражданин или общественная организация вправе потребовать от соответствующего органа привлечения всех необходимых материалов, истребования документов, приглашения свидетелей, очевидцев и должностных лиц, имеющих непосредственное отношение к данному административному делу.

Обратимся к законодательству, регламентирующему права и обязанности участников административного процесса в стадии рассмотрения и разрешения дела.

Правовые нормы, определяющие порядок рассмотрения жалоб граждан, предусматривают, что руководитель органа государственного управления, на которого возложена персональная ответственность за организацию приема и рассмотрения жалоб, обязан дать конкретные указания по поводу выяснения фактов, изложенных в жалобе, и назначить исполнителя, ответственного за проверку жалобы. Руководитель органа решает вопрос о том, где и каким путем должна производиться проверка, и указать, что надлежит проверить в первую очередь. При этом возможно приглашение очевидцев или экспертов, истребование конкретных документов и т. д. Кроме того, в ряде случаев возникает необходимость немедленного приостановления действий по исполнению обжалуемого решения, отсрочки его исполнения. Наконец, по каждой конкретной жалобе должны быть определены в соответствии с законом сроки проверки обстоятельств дела и сроки рассмотрения дела.

Так, в постановлении ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» (ст. 3, п. «в») установлены максимальные сроки рассмотрения и разрешения жалоб граждан<sup>1</sup>. В постановлении Комиссии Советского контроля «О рассмотре-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274.

нии жалоб трудящихся» (ст. 10, п. «б») прямо предписывалось «при получении жалоб точно устанавливать срок их рассмотрения., а в тех случаях, когда жалоба требует длительного расследования, своевременно ставить об этом в известность жалобщика»<sup>1</sup>. Соответствующий государственный орган обязан был обеспечить систематический контроль за ходом рассмотрения жалоб.

Интересные положения содержала Инструкция, утвержденная постановлением Всеукраинского ЦИК 24 марта 1925 г. «О порядке обжалования действий местных органов власти (по ведомственной линии)». В соответствии с Инструкцией орган, на имя которого принесена жалоба, должен был рассмотреть ее в двухнедельный срок. Предусматривалась также обязанность органа (если жалоба подавалась через этот орган) не позже чем в трехдневный срок со дня получения жалобы направить таковую со всеми относящимися к ней материалами и объяснениями в ту инстанцию, в которую приносится жалоба<sup>2</sup>.

Обязанности органов государственного управления в стадии рассмотрения и разрешения административного дела по жалобе достаточно четко определены в Инструкции, утвержденной постановлением Совета Министров Эстонской ССР от 27 августа 1958 г. «Порядок рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений в учреждениях и предприятиях Эстонской ССР»<sup>3</sup>. В ней устанавливается, что «учрежденке, в ведении которой находится разрешение вопроса, поднятого гражданином, обязано немедленно выяснить пути и возможности законного удовлетворения его претензий и пожеланий, при этом внимательно относясь к обоснованным требованиям и жалобам заявителя». Подчеркивается, что жалобы, в которых граждане ищут защиты своих прав, должны стать предметом особого внимания. Руководитель учреждения обязан обеспечить проверку на месте всех фактов, приведенных в жалобе, и случаев нарушения закона, принять необходимые меры для восстановления нарушенных прав гражданина и защиты его за-

<sup>1</sup> СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 276.

<sup>2</sup> СУ УССР 1925 г. № 33—34, ст. 255.

<sup>3</sup> См. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Эстонской ССР» 1958 г. № 12, ст. 184.

копных интересов. Руководитель учреждения должен также выяснить причины, порождающие ошибки и нарушения в целях их предотвращения в будущем.

Должностное лицо или группа лиц, которым поручена проверка указанных в жалобе фактов и внесение соответствующих предложений, обязаны составлять о результатах проверки письменную справку. В ней детально отражается действительное положение дел и указываются лица, участвующие в проверке. Допускается направление из центра на места уполномоченных, где они с помощью местного советского актива или специально созданных комиссий проводят обследование фактов.

Характерно, что в Инструкции содержится также норма, которая устанавливает, что решения в отношении жалоб в сельских, городских и районных органах выносятся, как правило, после осуществления проверки на месте, и в случае необходимости — после вызова и беседы с заявителем и заслушивания мнения представителей заинтересованных учреждений и организаций.

Учитывая сложившуюся практику, законодатель закрепил в Инструкции положение о том, что наиболее значительные, принципиального характера вопросы решаются в присутствии заявителей и представителей заинтересованного учреждения на заседаниях исполнительных комитетов районных (городских) исполкомов, а в сельских Советах — на заседаниях исполкомов или сессиях сельских Советов<sup>1</sup>.

Большое значение имеет право государственного органа приостановить обжалуемое действие впредь до рассмотрения жалобы. Как правило, компетентный орган может в процессе исследования и рассмотрения дела вынести решение о приостановлении обжалуемого действия или о приостановлении вынесенного по делу

<sup>1</sup> В связи с этим можно привести пример из практики деятельности исполкома Саратовской области, который в июне 1962 года на своем заседании при участии представителей общественной инспекции и прокуратуры области рассматривал жалобу гр-на И. на якобы незаконные действия ряда областных организаций. Обширные материалы проверки, свидетельства многих лиц, проверявших жалобы, наглядно показали неосновательность жалоб. Исполком в этой связи вынес соответствующее решение.

основного решения. Однако эти полномочия ограничены законом в том смысле, что орган не вправе приостановить исполнение, если вопрос о приведении решения в исполнение (независимо от обжалования) прямо разрешен в законе или ином нормативном акте. Так, например, в налоговых законах предусмотрено, что обжалование соответствующего решения не приостанавливает его исполнения. С другой стороны, законодатель в ряде случаев устанавливает специальные нормы о приостановлении исполнения обжалуемого действия в стадии возбуждения или рассмотрения административного дела<sup>1</sup>.

По делам об административных взысканиях стадия рассмотрения и разрешения дела исключительно важна. Следует заметить, что в нашей административно-правовой литературе эта стадия процесса сводилась к вынесению решения о наложении взыскания<sup>2</sup>. На самом деле вынесение решения лишь завершает эту важнейшую стадию административного процесса. Главной задачей здесь является объективное разрешение дела по существу при использовании всех возможных из предусмотренных законом средств и доказательств.

Принцип объективного рассмотрения дела закреплен, например, в ст. 16 Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях: «Задачами производства по делам об административных нарушениях являются установление виновных и обеспечение правильного применения законодательства с тем, чтобы к каждому, совершившему административное нарушение, были применены справедливые меры административного воздействия».

Положение содержит ряд принципиально важных норм, определяющих основания и порядок рассмотре-

<sup>1</sup> Статья 18 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» устанавливает, что подача жалобы в народный суд приостанавливает взыскание штрафа («Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 35, ст. 368).

<sup>2</sup> См., например, В. А. Власов, С. С. Студеникин, Советское административное право, Госюриздат, 1959, стр. 156.

ния дел в административных комиссиях и иных органах, применяющих меры административного взыскания<sup>1</sup>. Единственным основанием здесь является административный протокол, составленный уполномоченным должностным лицом. В зависимости от вида правонарушения определяется место рассмотрения протокола об административном проступке. Статья 27 Положения предусматривает в качестве основного правила рассмотрение дела по месту жительства правонарушителя, а в тех случаях, когда нарушение связано со служебной деятельностью лица, — по месту его работы<sup>2</sup>. Административная комиссия имеет право и возможность до рассмотрения дела провести необходимую проверку, поручив ее члену комиссии или представителю общественности. Комиссия вправе требовать от учреждений, предприятий и организаций соответствующие документы, а также вызывать должностных лиц и граждан для получения дополнительных сведений (ст. 10 Положения). В случае необходимости и в целях наиболее объективного рассмотрения дела на заседание комиссии могут быть вызваны свидетели, а также представители государственных органов и общественных организаций.

Одним из важных положений, характеризующих принцип объективной истины в стадии рассмотрения дела, является то, что виновность лица в совершении административного нарушения устанавливается на основании данных, указанных не только в протоколе, но и полученных при рассмотрении дела на заседании комиссии<sup>3</sup>. Практика подтверждает необходимость исследова-

<sup>1</sup> Следует отметить, что аналогичные нормы содержатся в законодательных актах других союзных республик.

<sup>2</sup> Статья 28 Положения о производстве по делам об административных нарушениях, влекущих наложение штрафов в административном порядке, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР, устанавливает, что наложение штрафа административными комиссиями, а также исполнительными комитетами сельских, поселковых Советов производится по месту жительства нарушителя. Наложение же штрафов уполномоченными должностными лицами и органами производится по месту совершения проступка («Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР» 1962 г. № 11, ст. 59).

<sup>3</sup> Так, например, в ряде статей Положения о порядке наложения и взыскания административных штрафов, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета Литовской ССР, подчерки-

ния фактов и их оценки компетентным органом именно в стадии рассмотрения административного дела по существу. Нередко встречаются еще случаи недоброкачественного составления протоколов об административных нарушениях. Так, при рассмотрении дел в ряде административных комиссий (Москвы, Саратова, Иваново) обнаружилось, что протоколы составлены не на надлежащих лиц или указанные в протоколе лица не причастны к факту совершения административного проступка. В отдельных случаях при поверхностном подходе к делу органы не исправляют ошибок, допущенных в стадии возбуждения и направления административного дела и совершают грубые ошибки при его разрешении<sup>1</sup>.

Соблюдение требований социалистической законности в стадии рассмотрения административного дела, всестороннее объективное исследование всех обстоятельств имеют, таким образом, решающее значение.

К сожалению, в практике применения ряда актов, определяющих порядок рассмотрения административных дел, имеются еще существенные недостатки. Так, административные комиссии, являющиеся коллегиальными органами, что в целом способствует более объективному рассмотрению дела, нередко допускают ошибки. Как известно, в коллегиальном порядке также рассматривается ряд административных дел в судебных

дается возможность предварительно, до рассмотрения дела в административной комиссии, проверки фактов, производимой одним из членов комиссии или по поручению комиссии — представителем общественности (ст. 17). Установлено также право комиссии истребовать необходимые документы, вызывать должностных лиц и граждан для получения от них сведений по вопросам, рассматриваемым комиссией (ст. 18), вызывать свидетелей, показания которых могут иметь существенное значение по делу («Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР» 1962 г. № 2, ст. 8).

<sup>1</sup> В Октябрьском районе г. Саратова произошел такой случай: престарелая гр-ка Н. обратилась в районное отделение милиции с жалобой на то, что ее укусила собака соседа. Участковый уполномоченный, посетив дом, в котором жила гр-ка Н., и узнав, что она тоже имеет домашнюю собаку, составил административный протокол и обвинил ее в беспривязном содержании собаки. Административная комиссия, рассмотрев протокол, оштрафовала пострадавшую на 5 руб., и лишь вмешательство судебного органа помогло восстановить справедливость.

органах. Обобщение их практики в этой области даст основание сказать, что и здесь имеются недостатки. Одни из них связаны с «субъективной» стороной деятельности суда, которая во многом зависит от квалификации судей и их принципиальности. Но есть и другая причина — отсутствие четких правовых предписаний процессуального характера, что зачастую вводит судей в заблуждение, позволяет истолковывать те или иные административно-процессуальные нормы по аналогии с уголовно- или гражданско-правовыми.

К сожалению, в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни»<sup>1</sup> нет четких процессуальных норм, определяющих порядок разрешения этих дел в судах, что не обеспечивало единства практики. В одних случаях суды использовали полностью процессуальную процедуру рассмотрения уголовного дела, в частности допускали защитника, вызывали свидетелей, предупреждали их об ответственности за дачу ложных показаний. Некоторые суды, наоборот, применяли упрощенную процедуру: зачастую лишали гражданина возможности представить дополнительные доказательства и объяснения, не допускали участия защитника, не рассматривали дела в открытых судебных заседаниях и т. д.

Известную ясность в этот вопрос внесли постановления Пленума Верховного Суда СССР от 12 сентября 1961 г.<sup>2</sup> и от 18 марта 1963 г.<sup>3</sup> о практике применения судами законодательства об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни. В них указаны следующие основные недостатки в работе судов:

1) при рассмотрении материалов недостаточно используется связь с широкой общественностью и тем

<sup>1</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 18, ст. 273.

<sup>2</sup> См. «Бюллетень Верховного Суда СССР» 1961 г. № 5.

<sup>3</sup> См. «Бюллетень Верховного Суда СССР» 1963 г. № 3.

самым ослабляется воспитательное и предупредительное значение рассмотрения указанной категории административных дел;

2) материалы дела в некоторых случаях не рассматриваются в открытых судебных заседаниях, что противоречит принципу гласности и не позволяет мобилизовать усилия общественности для пресечения антиобщественных проявлений;

3) суды не всегда учитывают фактические обстоятельства дела, тщательно не проверяют поступившие материалы;

4) суды допускают упрощенный порядок производства по делу, не заслушивают объяснения привлекаемого, не проверяют объяснения всех вызванных на заседание лиц и т. п.;

5) суды недостаточно активно привлекают общественных обвинителей по делам о гунеядцах, что также снижает силу общественного воздействия;

6) суды недостаточно активно проводят выездные заседания и не опираются на общественность в проведении таких процессов.

Восполняя некоторые пробелы основных нормативных актов, указанные постановления Пленумов Верховного Суда СССР предусматривают ряд гарантий прав граждан в стадии рассмотрения административного дела, требуя, чтобы суды учитывали личность нарушителя, его возраст, степень общественной опасности содеянного и другие обстоятельства. Предусматривается, что лицу, привлеченному к ответственности за антиобщественный образ жизни, должна быть предоставлена возможность не только ознакомиться с делом, но и возбуждать ходатайства об истребовании дополнительных данных, в том числе документов, о вызове свидетелей, а также иметь защитника. Все это имеет существенное значение, особенно если учитывать, что принятое судом постановление обжалованию не подлежит. Особо подчеркивается обязанность суда привлекать общественность как активного участника административного процесса.

Практика рассмотрения дел о мелком хулиганстве и мелкой спекуляции тоже имеет некоторые недостатки, которые, с нашей точки зрения, во многом объясняются

тем, что сам процесс рассмотрения таких дел не урегулирован исчерпывающим образом<sup>1</sup>.

Указание в законе на то, что судья рассматривает и разрешает дело единолично в течение определенного срока по поступлении дела из милиции с вызовом лица, совершившего проступок, и в необходимых случаях свидетелей<sup>2</sup>, недостаточно четко определяет права народного судьи и его обязанности, не создает должного правового основания для гарантий прав гражданина, привлекаемого к административной ответственности.

Чтобы полностью исключить факты неправильного привлечения лиц к административной ответственности, пресечь любую возможность произвола со стороны должностных лиц, надо более подробно и основательно урегулировать права и обязанности участников административного дела, рассматриваемого судебным органом. Например, следовало бы установить возможность обжалования единоличного действия народного судьи в вышестоящий судебный орган, учитывая, что народный судья рассматривает дело в качестве первой инстанции, перечислить основания для прекращения или приостановления дела, дать возможность участвовать в каждом таком процессе представителям общественности, а также обеспечить проведение выездных заседаний на предприятиях и в учреждениях. Это помогло бы соединить чисто административную меру принуждения с воздействием общественности и принесло бы значительные результаты по перевоспитанию и исправлению лиц, совершивших правонарушения.

Все сказанное выше свидетельствует о необходимости дальнейшего созершенствования законодательства в области советского административного процесса.

Важным шагом в этом направлении явилось принятие Указа Президиума Верховного Совета РСФСР 23 октября 1963 г. «О внесении изменений и дополнений

<sup>1</sup> См. С. Бородин, К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями, «Советская юстиция» 1958 г. № 11.

<sup>2</sup> См., например, Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР «Об ответственности за мелкое хулиганство» («Ведомости Верховного Совета Казахской ССР» 1957 г. № 1).

в Положении о товарищеских судах»<sup>1</sup>, согласно которому к компетенции товарищеских судов отнесено рассмотрение дел о совершенных впервые мелком хулиганстве и мелкой спекуляции. Этим существенно повышается роль общественности в разрешении административных дел.

Исключительно важное значение имеет строгое соблюдение требований социалистической законности и гарантий прав личности при рассмотрении и разрешении жалоб граждан. Как показывает практика, нарушение процессуальных норм в стадии рассмотрения жалоб влечет серьезные нарушения норм материального права и в конечном счете субъективных прав граждан.

Приведем данные, полученные при обобщении Прокуратурой РСФСР практики некоторых органов государственного управления по рассмотрению жалоб граждан.

Так, в исполкоме Уфимского городского Совета депутатов трудящихся за 11 месяцев 1961 года были рассмотрены и разрешены в установленный законом 20-дневный срок лишь 69,1% всех поступивших жалоб. Первичное направление жалобы производилось в срок от 7 до 10 дней, что чрезвычайно затягивало проверку и разрешение жалобы по существу.

В Горьковском областном отделе социального обеспечения в 1961 году 377 жалоб были рассмотрены с нарушением месячного срока, в первом квартале 1962 года таких жалоб оказалось 68.

Многие жалобы из-за поверхностного рассмотрения их на местах, отсутствия тщательной проверки, а иногда просто из нежелания уполномоченных должностных лиц вникнуть в суть дела пересылаются в центральные органы, в редакции газет, что, естественно, создает излишнюю волокиту. В этой связи весьма важно указание Центрального Комитета КПСС о создании таких условий рассмотрения жалоб, «чтобы заявитель получал исчерпывающее разрешение своего вопроса непосредственно на месте»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1963 г. № 43 ст. 750.

<sup>2</sup> Постановление ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», «Справочник партийного работника», вып. , второй, 1959, стр. 550—554.

Обобщая положения, характеризующие стадию рассмотрения и разрешения дела, мы считаем, что эта стадия советского административного процесса является основной. Она имеет огромное воспитательное и предупредительное значение. Именно поэтому решающим здесь является участие широкой общественности и предоставление общественным организациям значительных полномочий.

В стадии рассмотрения административного дела гражданин активно участвует во всех процессуальных действиях, ему гарантируются определенные процессуальные права.

На компетентные государственные органы возлагается обязанность тщательной проверки всех обстоятельств дела и обеспечение беспристрастного и объективного рассмотрения дела.

В этой стадии, как и во всех других стадиях административного процесса, должны строго соблюдаться требования социалистической законности. Нарушение их участниками административного процесса влечет установленную законом ответственность.

Государственные органы берут на себя все необходимые затраты по делу и должны всемерно способствовать вынесению правильного и обоснованного решения.

Характерные черты стадии рассмотрения административного дела в той или иной форме нашли свое отражение в административно-процессуальных актах стран народной демократии.

Так, Административно-процессуальный кодекс Польской Народной Республики указывает, что органы государственного управления обязаны «...предпринимать меры, необходимые для точного установления фактического положения дела., учитывая при этом общественный интерес и обоснованный интерес граждан» (ст. 5). Далее, предусматривается обязанность органов государственного управления «проявлять заботу о том, чтобы стороны не потерпели ущерба из-за незнания закона и в связи с этим... давать сторонам необходимые разъяснения и указания» (ст. 7); «до вынесения решения предоставить сторонам возможность высказать свои мнения по поводу собранных доказательств и материалов, а также предъявляемых требований» (ст. 8). Одна из норм кодекса гласит: «Органы государственного управ-

ления должны при рассмотрении дел действовать внимательно и быстро; применяя наиболее простые средства, способствующие решению дела» (ст. 10 § 1). Специальная глава посвящена стадии рассмотрения дела, где наряду с конкретизацией приведенных выше положений подчеркивается гласность, активное участие граждан и общественных организаций в процессе, перечисляются обязанности должностных лиц по подготовке и проведению рассмотрения дела.

В распоряжении Чехословацкого Правительства «О производстве в административных делах» (Положение об административном производстве)<sup>1</sup> указывается: «Административные органы рассматривают каждое дело добросовестно, с сознанием своей высокой ответственности и без всякого бюрократического, небрежного или высокомерного отношения к другим. Рассматривают они дело, имея в виду, что их главная задача — служить трудящимся, стремиться удовлетворить их потребность и всемерно заботиться об их благе» (§ 3).

Специальный раздел Положения — «Установление необходимого материала для решения» — определяет основные правила рассмотрения административных дел. Здесь, в частности, предусматривается обязанность органа управления установить факты «как можно полнее и точнее», дать возможность сторонам высказать свои замечания и предложения, а также обязанность «привести все доказательства, которые могут содействовать полному объяснению дела, хотя бы участник таких доказательств не предложил».

В инструкциях, дополнительно изданных Министерством юстиции Чехословакии, перечисляются основные средства доказывания по административным делам (свидетельские показания, заключения экспертов, документы, протоколы осмотра, заявления, сделанные под честным словом, и т. п.).

В правительственном распоряжении ЧСР от 24 июня 1960 г. «Об административном производстве», устанавливающим порядок рассмотрения административных дел в национальных комитетах, содержится ряд общих положений принципиального характера: о целях админи-

<sup>1</sup> См. «Бюллетень Чехословацкого права» 1955 г. № 4.

стративного производства (охрана и осуществление прав и законных интересов граждан и организаций в соответствии с интересами и развитием социалистического государства и общества трудящихся), о его действительности, об активном участии в нем граждан и общественных организаций. Кроме того, в специальном параграфе — «Данные для решения» — указываются конкретные обязанности национальных комитетов в стадии рассмотрения административных дел, отнесенных к их компетенции.

Венгерский Закон об общих постановлениях административного процесса от 9 июня 1957 г.<sup>1</sup> устанавливает обязанности и права участников административного дела, в том числе обязанность государственного органа выяснить фактические обстоятельства дела, вызвать необходимых лиц. Далее определяется порядок расследования дела и перечисляются виды доказательств. Разрешаются также вопросы об отсрочке в рассмотрении дела и указываются основания для такой отсрочки (§ 32), о сроках рассмотрения дела (§ 34), о правах сторон (§ 22, § 30, § 35, § 36).

Закон Федеративной Социалистической Республики Югославии «Об общем административном порядке разбирательства дел»<sup>2</sup> содержит ряд норм, определяющих порядок разрешения административных дел до вынесения решения, когда требуется предварительное рассмотрение самостоятельного правового вопроса компетентным органом. Здесь же подробно регламентируются вопросы доказательств. «Факты, на основании которых выносится решение, устанавливаются доказательствами... Как доказательственное средство используется все, что пригодно для установления состояния дела и что имеет отношение к данному случаю, как-то: документы, свидетели, эксперты, осмотры» (ст. 159).

Таким образом, соответствующие административно-процессуальные акты социалистических стран достаточно подробно регулируют все основные вопросы стадии рассмотрения административных дел.

<sup>1</sup> См. «Обзор Венгерского права» 1958 г. № 1.

<sup>2</sup> См. «Службени лист ФНРЮ» 1956 г. № 52, ст. 658.

При дальнейшем совершенствовании советского законодательства целесообразно было бы либо в едином административно-процессуальном акте, либо в специальных разделах соответствующих нормативных актов (административном кодексе, акте о порядке рассмотрения жалоб граждан) сформулировать нормы, определяющие конкретные права и обязанности должностных лиц, граждан и общественных организаций в стадии рассмотрения и разрешения дела, порядок проверки обстоятельств дела и привлечения других лиц для участия в процессе. В этих актах следовало бы также закрепить основные принципы, характеризующие стадию рассмотрения и разрешения дела и определяющие в конечном счете конкретные права и обязанности участников административного процесса. Такими принципами являются:

объективное рассмотрение дела и тщательное исследование всех обстоятельств дела;

гласность рассмотрения дела и широкое участие общественности в различных формах;

ведение административного дела на языке сторон (участников) с тем, чтобы обеспечить доступность административного дела для всех его участников;

установление определенных сроков рассмотрения дела;

обеспечение гарантий неприкосновенности личности и прав гражданина, а также прав общественных организаций при рассмотрении дела;

установление ответственности должностных лиц за нарушение или невыполнение возложенных на них обязанностей в стадии рассмотрения административного дела, за волокиту и бюрократизм.

Учитывая, что рассматриваемая стадия административного процесса является решающей, основные положения, характеризующие ее, должны быть конкретизированы применительно к отдельным группам административных дел. Так, в частности, в новом акте о порядке рассмотрения и разрешения жалоб граждан следовало бы уделить значительно больше внимания этой стадии и установить не только общие сроки рассмотрения и разрешения жалобы (что имеет место сейчас), но и конкретные права и обязанности граждан и должностных лиц. Например, целесообразно было бы записать право гражданина требовать личного участия при рас-

смотрении его жалобы соответствующим местным органом, право гражданина дать отвод должностному лицу, которому поручено рассматривать и расследовать жалобу.

Немалое значение имеет установление обязанности органа управления своевременно известить участников процесса о дне рассмотрения жалобы, пригласить представителя общественности, поручить ему расследование жалобы и подготовку по ней заключения.

При рассмотрении дел об административных проступках вопросы, перечисленные выше, также должны стать предметом правового регулирования.

### § 3. РЕШЕНИЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ДЕЛУ

Рассмотрение административного дела и разрешение его по существу заканчивается принятием соответствующего правового акта (решения, постановления и т. п.).

Административные дела в СССР в зависимости от их характера и содержания разрешаются либо в коллегиальном порядке, либо должностными лицами государственного аппарата на основе единоначалия. Порядок разрешения дела во многом предопределяет организационные формы деятельности уполномоченных органов и лиц, а также в известной мере влияет на порядок принятия соответствующего акта и его форму. Рассмотрим вначале особенность этих правовых актов и требования, предъявляемые к ним.

Решение или иной акт государственного органа, завершающий рассмотрение административного дела, представляет собой индивидуальный правовой акт, который является одновременно юридическим фактом, обуславливающим возникновение, прекращение или изменение определенных административно-процессуальных отношений.

Основное требование при принятии такого акта состоит в строгом соблюдении закона. Это означает:

1. Акт, разрешающий административное дело, должен быть издан компетентным органом, т. е. каждый административно-правовой спор разрешается только тем государственным органом или должностным лицом, к

ведению которых отнесен вопрос, а каждая мера административного принуждения или иного административного воздействия может быть применена только на законных основаниях. Здесь следует подчеркнуть, что вопрос о компетенции органа является решающим для всех процессуальных форм его деятельности и предопределяет как форму акта, так и порядок и сроки его принятия. Поэтому в целях охраны прав граждан и других участников административного процесса имеет особое значение четкое определение полномочий каждого соответствующего органа и порядка вынесения этим органом решения.

2. Решение по административному делу должно быть тщательно обосновано с точки зрения фактических обстоятельств и отражать объективную истину. Говоря о стадии рассмотрения и разрешения административного дела, мы подчеркивали значение установления объективной истины на этой стадии. Естественно, что если при рассмотрении дела будут добыты и использованы все необходимые доказательства, дана беспристрастная оценка имевшему место факту, то обоснованность решения будет очевидной<sup>1</sup>.

3. Решение по административному делу должно быть обосновано не только с точки зрения фактической, но и с юридической. Государственный орган, разрешающий административное дело, строго руководствуется указаниями закона, каждое решение аргументируется ссылками на соответствующий нормативный акт. Эта обязанность государственного органа имеет большое значение еще и потому, что создает определенную возможность для других участников процесса защитить свои права, своевременно обжаловав незаконное действие и т. д.

4. Решение по административному делу должно отвечать определенным, установленным законом или иным актом процессуальным требованиям; быть принятым в определенном порядке и в определенные сроки, содержать необходимые реквизиты и т. д. Как показывает

<sup>1</sup> Обращает на себя внимание, что в Указе Народной Республики Болгарии «О жалобах, сигналах и предложениях» подчеркивается, что решение по жалобе должно приниматься на основе оценки собранных материалов и доказательств в их совокупности.

практика, некоторое пренебрежение указанными процессуальными моментами нередко приводит к грубым нарушениям прав и законных интересов граждан. Поэтому соблюдение процессуальных требований имеет не меньшее значение, чем соблюдение норм материального административного права, определяющих компетенцию того или иного государственного органа.

Требования закона о порядке вынесения решения конкретны и просты. Каждое решение по административному делу должно быть принято в установленном для данного органа порядке: в коллегиальном (деятельность исполкома, специально созданных комиссий, деятельность народного суда) или на основе единоначалия (принятию решения руководителями и другими уполномоченными должностными лицами государственных органов, народными судьями).

При коллегиальном порядке решение по административному делу может считаться принятым лишь в том случае, если соблюдено требование кворума. Однако на практике оно нередко нарушается. Известны, например, многочисленные факты, когда административные комиссии, состав которых на территории РСФСР определен законом в количестве не менее семи человек, разрешали административные дела при наличии менее половины членов комиссии.

В Ленинском районе г. Саратова в 1962 году имели место факты, когда постановления административной комиссии выносились единолично лицом, исполняющим обязанности секретаря комиссии. В другом районе г. Саратова — Заводском — постановления о наложении взыскания заполнялись работниками, которым вменялось в обязанность лишь составление протокола, а затем подписывались председателем и секретарем административной комиссии.

Имеются нарушения принципа коллегиальности и в деятельности комиссий ГАИ при решении вопросов о лишении водительских прав лиц, управлявших транспортными средствами в нетрезвом состоянии.

Другим не менее важным требованием является гласное и очное рассмотрение административного дела и вынесение по нему решения. Вопрос о присутствии сторон в административном процессе имеет большое значение. Во-первых, личное присутствие всех участни-

ков административного дела при вынесении компетентным органом решения способствует укреплению законности и повышает авторитет государственного органа, принимающего такое решение, во-вторых, обеспечивает значительно больший воспитательный эффект и непосредственное психологическое воздействие на участников процесса. Этот воспитательный фактор нельзя сбрасывать со счета. Практика убедительно показывает, что там, где местные органы государственного управления обеспечивают личное присутствие граждан и представителей общественности при вынесении решений по жалобам граждан, там достигается лучший результат, повышается культура работы должностных лиц, а граждане получают обоснованные и квалифицированные ответы на поднятые в жалобах вопросы.

Законодатель, учитывая большое значение разбирательства административного дела в присутствии его участников, предусмотрел ряд специальных правил. Например, Положение об административных комиссиях РСФСР прямо указывает, что комиссия рассматривает дело при участии лица, привлекаемого к административной ответственности: вызов нарушителя, свидетелей и других лиц на заседание комиссии производится не позднее чем за три дня до заседания комиссии, а заочное рассмотрение дела возможно лишь в том случае, когда имеются данные об извещении нарушителя о дне и месте заседания комиссии<sup>1</sup>.

К сожалению, это правило не распространено на деятельность ряда должностных лиц, которые согласно закону правомочны разрешать административные дела единолично. Так, в указанном выше Положении имеется норма о том, что соответствующее должностное лицо извещает гражданина, совершившего административное нарушение, о дне рассмотрения дела «только в случае необходимости получить от нарушителя личные объяснения» (ст. 37, п. «б»).

Такова же практика и при разрешении жалоб граждан. Жалобщик, как правило, не извещается о дне рас-

<sup>1</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 13, ст. 166.

смотрения его жалобы и тем самым лишается возможности присутствовать при вынесении решения.

В данном случае имеются в виду государственные органы, расположенные по месту жительства заявителя. Конечно, нельзя требовать личного присутствия гражданина при рассмотрении его жалобы в центральных органах, ибо это практически невыполнимо. Однако закон прямо предусматривает возможность присутствия жалобщика при разрешении его жалобы местными органами<sup>1</sup>, и эту норму нужно сделать реальной.

Опыт работы ряда исполнительных комитетов подсказывает и такую интересную форму, как разрешение некоторых жалоб и заявлений непосредственно на личном приеме в присутствии других граждан и при самом активном участии депутатов Совета и представителей общественности. При умелой организации такое публичное разрешение жалоб и заявлений может дать большой воспитательный эффект.

Требование разрешения административного дела в присутствии нарушителя не всегда соблюдается на практике. Например, в 1962 году административная комиссия при исполкоме Вольского районного Совета депутатов трудящихся в среднем из каждых 100 административных дел 35—40 рассматривала заочно, что значительно снизило воспитательное воздействие административных мер и не способствовало профилактике административных правонарушений.

Большое значение имеет также гласность рассмотрения дел, разумеется, с учетом специфических особенностей каждого из них. Так, ст. 26 Положения об административных комиссиях РСФСР устанавливает, что комиссия рассматривает дело в открытом заседании, которое должно происходить, как правило, в нерабочее время<sup>2</sup>. Опыт работы многих административных комис-

<sup>1</sup> В постановлении ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» прямо предусматривалась обязанность государственных органов обеспечить «вынесение решений по жалобам в сельских и городских органах в присутствии заявителя, представителей заинтересованных организаций и лиц, проводивших расследование жалобы» (СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274).

<sup>2</sup> Статья 15 Положения о порядке наложения и взыскания административных штрафов, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, определяет: «Заседания админи-

сий, а также других органов, разрешающих административные дела, показывает, что открытое рассмотрение дела обеспечивает непосредственное воспитательное воздействие не только в отношении правонарушителя, но и в отношении других лиц. В этой связи большой интерес представляет организация выездных заседаний административных комиссий, народных судов, комиссий по делам несовершеннолетних и принятие ими решений в присутствии представителей широкой общественности. Проведение выездных заседаний непосредственно на предприятиях или по месту жительства граждан создает дополнительную возможность активизации общественности, привлечения очевидцев, что в конечном счете способствует более обоснованному разрешению дела и правильному выбору мер воздействия.

Целесообразно расширить практику выездных заседаний, в том числе и исполнительных комитетов городских, районных Советов депутатов трудящихся по рассмотрению и разрешению жалоб граждан.

Было бы, например, полезным в случаях, когда исполнительный комитет проводит выездные заседания на предприятиях и в организациях по вопросам жилищно-бытового и культурного обслуживания населения, разрешать отдельные жалобы граждан. Конечно, постановке этих вопросов должна предшествовать большая подготовительная работа и тщательный учет всех обстоятельств, связанных с рассмотрением жалоб. Открытое и гласное рассмотрение жалоб, имеющих принципиальное значение, дает возможность обеспечить широкое привлечение общественности к этому политически острому и важному вопросу, будет способствовать снижению числа необоснованных жалоб.

Одним из важных процессуальных моментов вынесения решения по административному делу является соблюдение определенных сроков. Законодательные акты установили для отдельных категорий дел различные сроки их разрешения и предусматривают конкретные

административных комиссий являются открытыми. Они могут проводиться на предприятиях, в учреждениях, организациях, колхозах и совхозах» («Собрание законов, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР» 1961 г. № 39, ст. 414).

правовые последствия, вытекающие из факта нарушения этих сроков.

Для разрешения административных дел по жалобам и принятия соответствующих актов устанавливаются дифференцированные сроки от семи дней до месяца применительно к органу, разрешающему жалобу, и лицу, которое подает жалобу<sup>1</sup>.

Статья 22 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»<sup>2</sup> предусматривает 10-дневный срок для разрешения народным судом жалобы гражданина на незаконное наложение административного штрафа.

Срок разрешения административного дела в комиссии по делам несовершеннолетних — 15 дней.

Постановление административной комиссии не может быть вынесено позднее месячного срока со дня совершения проступка. Это основное правило конкретизируется несколькими нормами. В Положении об административных комиссиях РСФСР установлена обязанность комиссии рассмотреть дело не позднее чем в 10-дневный срок с момента поступления административного протокола, а также не позднее чем за три дня до заседания вызвать нарушителя, свидетелей и других лиц.

Нарушение процессуальных сроков в одних случаях влечет прекращение дела (пропуск указанного выше месячного срока со дня совершения административного проступка), в других (рассмотрение и разрешение жалоб) — является основанием для привлечения должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Грубое нарушение сроков и халатное отношение к своим обязанностям влечет уголовную ответственность. Таким образом, установление процессуальных сроков для вынесения решения соответствующим государственным органом заставляет последний своевременно разрешать отнесенные к его компетенции административные дела.

С точки зрения юридических свойств акты, прини-

<sup>1</sup> См. ст. 3 постановления ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» (СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274).

<sup>2</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 9, ст. 121.

маемые по конкретным административным делам, являются индивидуальными, причем большинство из них — акты государственного управления. К ним относятся все решения по жалобам граждан и общественных организаций (решения исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, приказы руководителей совнархозов, министерств и ведомств, приказы руководителей учреждений и предприятий, решения и распоряжения других уполномоченных должностных лиц). Здесь же постановления административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних, комиссий по разрешению земельных споров и акты других органов, образуемых при Советах или при соответствующих исполнительно-распорядительных органах.

К решениям по административным делам должны быть отнесены акты судебных органов, принимаемые коллегиально судом (постановления и определения народного суда) и единолично народными судьями. (постановления по делам о мелком хулиганстве и т. д.).

Если рассматривать решения, принимаемые по административным делам, с точки зрения их содержания, то можно предложить следующую классификацию:

1. Акты, восстанавливающие нарушенное право или защищающие охраняемый государством законный интерес (решение по жалобе, в котором удовлетворяются законные интересы лица, заявившего жалобу, или другого лица, права и интересы которого были нарушены).

2. Акты, подтверждающие уже существующие правоотношения и разъясняющие сторонам незаконность и неосновательность их притязаний.

3. Акты, применяющие установленную законом административно-правовую санкцию или предусматривающие невыгодные последствия для сторон, нарушивших свои материальные и процессуальные обязанности.

4. Акты, применяющие предусмотренную законом меру иного административного воздействия, необходимую в целях предотвращения административного или иного антиобщественного проступка (акт о личном задержании, запрещение эксплуатации предприятия в целях охраны жизни и здоровья работников), либо связанную с государственной необходимостью (реквизиция имущества, ограничение пользования определенными видами имущества и т. п.).

5. Акты, отказывающие в применении мер административного принуждения ввиду незаконности и необоснованности этих мер.

К содержанию и форме каждого из перечисленных видов решений по административным делам предъявляются помимо общих специальные требования, также вытекающие из принципа законности в нашей стране. Законодательные акты в одних случаях более, а в других менее детально определяют эти требования. Так, в актах, устанавливающих порядок рассмотрения и разрешения жалоб граждан, предусматривается, что решение по жалобе должно быть принято своевременно и правильно<sup>1</sup>. Принятое решение заносится в краткой форме в журнал (или в регистрационную карточку) с указанием даты и номера решения исполкома или коллегии<sup>2</sup>.

Наряду с такими нормами следовало бы предусмотреть обязательность четкого обоснования ответа на жалобу и юридической его аргументации. В практике работы аппарата управления встречаются многочисленные решения по жалобам, носящие чисто формальный характер. Их никак нельзя назвать иначе как отписками, на что справедливо указывалось в постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся». Установление определенных реквизитов решения по жалобе даст возможность повысить требовательность к работникам аппарата и усилить их ответственность за своевременное и правильное рассмотрение жалоб по существу.

В этом отношении значительным шагом вперед является законодательство об административных штрафах. Во всех республиканских актах — Положениях об административных комиссиях или Положениях об административном производстве — содержанию решений уделяется значительное внимание.

Так, в соответствии со ст. 34 Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах

<sup>1</sup> «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» (СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274).

<sup>2</sup> См. Инструкцию о порядке рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений в учреждениях и предприятиях Эстонской ССР.

районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях<sup>1</sup>, в постановлении комиссии должны быть указаны время, место и сущность нарушения, вид административного взыскания и порядок его исполнения, срок и порядок обжалования<sup>2</sup>. Эти требования призваны обеспечить вынесение обоснованного решения на основе учета всех обстоятельств по делу. Законом предусматривается также, что постановление принимается простым большинством голосов и подписывается председателем и членами комиссии, участвовавшими в рассмотрении административного дела.

Республиканские указы о дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке, предусматривают, что суд, рассмотрев жалобу гражданина о незаконном наложении на него штрафа, выносит определение, которое является окончательным и обжалованию не подлежит. Законодательство РСФСР, в частности, устанавливает, что суд может вынести в зависимости от обстоятельств дела либо определение об отмене штрафа и прекращении производства по делу об административном нарушении, либо определение о снижении суммы штрафа до установленного законом предела, либо снизить сумму штрафа, если он наложен без учета личности и имущественного положения правонарушителя, а также тяжести совершенного им проступка.

Если же суд установит, что действия органа или должностного лица, наложивших штраф, являются законными, то выносится определение об отказе в удовлетворении жалобы. Таким образом, в данном случае законодатель прямо перечисляет все виды актов, которые суд может принять по административному делу.

Статья 21 Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних<sup>3</sup> устанавливает, что комиссия в зависимо-

<sup>1</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1962 г. № 13, ст. 166.

<sup>2</sup> В Положении об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся Украинской ССР также четко определяется порядок принятия постановления, перечисляются его реквизиты (ст. ст. 13, 15, 16, 17, 18) («Ведомости Верховного Совета УССР» 1961 г. № 53, ст. 609).

<sup>3</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 35.

сти от обстоятельств административного дела может либо применить одну из установленных законом мер взыскания, либо прекратить дело, либо отложить рассмотрение его и провести дополнительную проверку, либо передать дело в органы прокуратуры для привлечения лица к уголовной ответственности.

По существу все перечисленные виды решений являются общими для административного процесса в целом.

Разберем каждый из видов решений более подробно.

При рассмотрении административного дела принимается решение, удовлетворяющее законные требования одной из сторон административного процесса. Такой стороной в административноправовых спорах по жалобам, как правило, является гражданин или общественная организация, в случаях применения мер административного принуждения — орган, возбудивший административное дело.

Решение по административному делу может содержать предписание соответствующему государственному органу об исправлении допущенных им нарушений и обеспечении прав гражданина или общественной организации. В тех делах, которые связаны с фактами совершения административных проступков, в решении указываются определенные административноправовые санкции, применяемые к лицу, либо предусматриваются меры общественного воздействия. Причем санкции разнообразны и выражаются не только в виде конкретных мер административного или дисциплинарного воздействия<sup>1</sup>. В решениях по административному делу возможно и наступление определенных, не выгодных для участника дела последствий.

В тех решениях по административным делам, которые либо не изменяют существующих правоотношений (отказ в удовлетворении жалобы), либо признают не-

<sup>1</sup> Вопрос о санкциях в советском административном праве подробно изложен в книге Ц. А. Ямпольской, Е. В. Шориной «Административноправовые вопросы укрепления государственной дисциплины», изд-во АН СССР, 1955; в монографии Лунева А. Е. «Административная ответственность за правонарушения», Госюриздат, 1961. Общие вопросы административной ответственности излагаются также в книге О. Э. Лейста «Санкции в советском праве», Госюриздат, 1962.

правомерность действий соответствующих государственных органов и должностных лиц по возбуждению административного дела (невиновность лица, привлекаемого к административной ответственности, в совершении административного проступка), также могут содержать санкции или предусматриваться определенные последствия. Например, при отказе в удовлетворении требований, содержащихся в жалобе, дальнейшее производство по делу прекращается. При признании лица виновным в совершении административного проступка, кроме того, может возникнуть вопрос об ответственности должностного лица, безосновательно возбудившего административное дело.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что решения о прекращении производства по делу могут быть приняты не только в связи с нарушениями норм материального административного права, но и в связи с нарушениями административно-процессуальных норм. Так, например, в Положении об административных комиссиях РСФСР подчеркивается, что административное взыскание не налагается и дело подлежит прекращению, если к моменту возбуждения или рассмотрения административного дела прошло более месяца со дня совершения проступка.

Законодательство СССР устанавливает также возможность замены административной санкции мерой общественного воздействия как по делам об административно-правовых спорах, так и по делам о применении мер административного принуждения. Это явление находит все более широкое распространение при разрешении административных дел и свидетельствует о повышении роли общественности и в области исполнительно-распорядительной деятельности советского государства. Акты, предусматривающие такую замену, могут быть отнесены к отдельной группе.

Так, государственные органы вправе передавать некоторые жалобы на разрешение профсоюзных органов, товарищеских судов, комиссий содействия. В Положении о комиссиях по делам несовершеннолетних устанавливается право комиссии передать материалы в отношении несовершеннолетнего, совершившего антиобщественный проступок, на рассмотрение общественных организаций по месту его учебы, работы или жительства.

В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. также предусмотрено право органов и должностных лиц передать материалы о правонарушителях в товарищеский суд или общественные организации по месту их работы или жительства для применения мер общественного воздействия.

Есть и другая категория решений, которые связаны либо с неправильным определением существа дела (административное дело возбуждается по факту преступления), либо с неправильным определением подсудности его (например, материалы о проступке несовершеннолетнего направляются в административную комиссию). В обоих этих случаях решения призваны исправить ошибки, допущенные в стадии возбуждения и направления дела. Поэтому в таких решениях должна быть дана оценка фактов по существу. Следует обратить внимание на то, что в ряде случаев решения принимаются при предварительном ознакомлении с материалами и обстоятельствами дела, в процессе подготовки к рассмотрению. Однако при всех обстоятельствах они должны приниматься соответствующими органами в правомочном составе и содержать необходимые фактические и юридические обоснования.

В то же время в деятельности аппарата управления по разрешению административных дел имеются отдельные случаи принятия необоснованных решений. О таких недостатках говорилось в постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», а также в ряде постановлений Президиумов Верховных Советов союзных республик<sup>1</sup> и руководящих разъяснениях Пленума Верховного Суда СССР.

Вынесение решения по административному делу завершает стадию рассмотрения и разрешения дела в советском административном процессе. Строжайшее соблюдение здесь всех требований закона является необходимым условием правильной и четкой деятельности государственных органов. Поэтому целесообразно даль-

<sup>1</sup> См., например, постановление Президиума Верховного Совета Грузинской ССР «О ходе выполнения Указа от 7 января 1957 г. «Об ответственности за мелкое хулиганство» («Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР» 1959 г. № 5, ст. 24).

нейшее совершенствование правовых норм, предусматривающих порядок принятия решения по административному делу, его содержание и форму.

Следует отметить, что в законодательстве стран народной демократии эти вопросы урегулированы более тщательно.

Так, Административно-процессуальный кодекс Польской Народной Республики содержит специальную главу о решениях, где, в частности, указывается, что они «должны решать дело по существу в целом или частично или другим образом заканчивать дело в данной инстанции» (ст. 97). Далее перечисляются реквизиты решения. Специальная норма предусматривает право участника процесса в течение 14 дней со дня вручения или объявления решения ходатайствовать об его дополнении. В то же время указывается, что орган государственного управления связан принятым им решением с момента его объявления, но может по своей инициативе или по требованию стороны исправлять в форме постановления опiski, арифметические ошибки и другие явные неправильности в вынесенном решении, а также обязан разъяснить неясный смысл его содержания (ст. ст. 102, 105 Кодекса).

В Правительственном распоряжении об административном производстве Чехословацкой Народной Республики от 24 июня 1960 г.<sup>1</sup> подчеркивается, что «решение должно исходить из надежно-установленного положения дела и как можно лучше обеспечивать охрану прав и законных интересов граждан и организаций...» Подробно регламентируются вопросы о надлежащей мотивировке решения, о его форме, о порядке объявления и вручения решения, о порядке обжалования.

#### § 4. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ДЕЛУ

Исполнение решения по административному делу является самостоятельной стадией советского административного процесса. При исследовании ее возникает

<sup>1</sup> См. «Бюллетень Чехословацкого права» 1960 г. № 3—4.

ряд вопросов: о круге органов, на которых возлагается исполнение решения, о полномочиях этих органов и их обязанностях, о сроках исполнения, о правах и обязанностях участников административного процесса, о конкретных формах участия общественности в стадии исполнения решений. Не менее важным является вопрос о вступлении решения в законную силу.

Следует различать добровольное и принудительное исполнение решений по административным делам<sup>1</sup>. В большинстве случаев законодательство исходит из принципа добровольного исполнения решения и, лишь когда участник административного дела не желает исполнять его, предусматривает принудительный порядок.

В тех административных делах, где разрешается вопрос о применении мер наказания в виде административного ареста, высылки в административном порядке, а также о конфискации имущества и некоторых других видов административного принуждения, устанавливается единственно принудительный порядок исполнения решений, что объясняется содержанием самих дел.

Большинство же решений реализуется добровольно на основе сознательного отношения должностных лиц и граждан к требованиям закона.

Рассмотрим вопрос об органах, на которые возлагается исполнение решения. К ним относятся полномочные органы государственного управления как общей, так и специальной компетенции, а по отдельным видам адми-

<sup>1</sup> Добровольное исполнение решения по административному делу не противоречит принудительному характеру разрешения дела в порядке административного процесса соответствующим государственным органом. Принуждение в данном случае заключается в том, что решение, которое постановил орган, обязательно к исполнению (в этом юридическая сила решения). Однако исполнение принятого решения может носить добровольный характер и в этом случае для исполнения решения не требуется принудительных мер и дополнительных санкций.

В этой связи обращает на себя внимание положение ст. 9 Административно-процессуального кодекса Польской Народной Республики, в которой говорится, что органы государственного управления обязаны «разъяснять сторонам мотивы, которыми они руководствуются при решении дела, чтобы таким образом способствовать, по мере возможности, исполнению решения без применения средств принуждения».

исполнительных дел — органы милиции или судебные исполнители.

Как правило, выполнение решения по административно-правовому спору обязан обеспечить тот государственный орган, который вынес решение. Об этом прямо указывается в некоторых законодательных актах. Так, в постановлении ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» указывается, что вопрос по жалобе считается законченным лишь после фактического выполнения принятого решения. Особенность административного процесса в отличие от других видов процесса заключается в соединении в одном государственном органе решающей и исполняющей инстанции. Это особенно ярко проявляется в административных делах по разрешению жалоб граждан. Обязанности государственного органа существенно расширяются, и одновременно повышается ответственность за реализацию принятого решения. Вместе с тем законодательные акты устанавливают по отдельным видам дел иной порядок, поручая исполнение решения государственному органу (должностному лицу), не принимавшему участия в рассмотрении и разрешении дела. Например, исполнение постановлений народных судей об административных взысканиях за мелкое хулиганство возлагается на органы милиции.

Во многих случаях существует смешанный порядок исполнения принятого решения, когда в исполнении участвует как орган, вынесший решение, так и орган или должностное лицо, на которых возлагаются отдельные обязанности. Если наложенный административной комиссией штраф добровольно не уплачен в установленный законом 15-дневный срок, то комиссия имеет право (и обязана) обратиться к принудительному взысканию и потребовать вычета соответствующей суммы штрафа из заработной платы лица, привлеченного к административной ответственности. Фактическое исполнение решения здесь производит бухгалтерия данного предприятия (организации) в беспорядке либо судебный исполнитель, если правонарушитель не работает.

Важными являются вопросы о процессуальных сроках исполнения решения и о вступлении решения в законную силу.

В рассматриваемой стадии мы сталкиваемся с двумя видами процессуальных сроков, тесно друг с другом соприкасающихся, но имеющих различное юридическое значение. Первый связан с моментом обращения решений к исполнению, второй определяет стадию фактического исполнения решения.

В советском праве нет общей нормы, которая бы устанавливала порядок вступления в законную силу решения по административному делу. Считается, что момент доведения принятого решения до сведения участника административного дела либо момент объявления решения одновременно определяет вступление его в законную силу. Например, вынесение судом определения или постановления по административному делу (если по закону эти акты вступают в силу немедленно и обжалованию не подлежат) и объявление этого акта означает по существу вступление его в законную силу. Точно так же решение органа государственного управления по жалобе вступает в законную силу с момента доведения этого решения до сведения лица, подавшего жалобу.

Вопрос о вступлении в законную силу постановлений административных комиссий и других органов и должностных лиц о наложении штрафов решается несколько иначе. Здесь, с нашей точки зрения, надо учитывать следующие два фактора. Во-первых, для добровольного исполнения решения комиссии закон предоставляет гражданину 15 дней со дня вручения постановления. Во-вторых, гражданин вправе обжаловать постановление в народный суд в десятидневный срок тоже со дня вручения постановления. Подача жалобы в суд приостанавливает исполнение постановления.

Таким образом, можно сделать вывод, что постановление о наложении штрафа вступает в законную силу через 10 дней после его вручения правонарушителю. Согласно ст. 36 Положения об административных комиссиях РСФСР постановление комиссии о наложении взыскания должно быть вручено не позднее чем в пятидневный срок со дня его вынесения. Если же постановление о наложении штрафа было обжаловано в народный суд, то оно вступает в законную силу с момента вступления в законную силу решения суда.

Установленные законом процессуальные сроки вступ-

ления в силу актов, предусматривающих административные санкции, является одной из гарантий, созданных советским государством для охраны прав граждан.

Следует подчеркнуть, что вступление решения в силу не совпадает с моментом обращения его к исполнению. По некоторым категориям административных дел такие сроки вообще не установлены, в первую очередь это касается порядка разрешения жалоб граждан. Практика убедительно свидетельствует, что сроки исполнения решений по жалобам фактически исчисляются сверх срока, установленного законом для разрешения жалобы. В некоторых случаях исполнение решения по жалобе затягивается на месяцы и даже годы<sup>1</sup>. Пользуясь тем, что этот вопрос недостаточно урегулирован в нашем законодательстве, некоторые должностные лица к государственные органы определяют сроки исполнения принятых ими решений по своему усмотрению, что приводит к волоките. Очевидно, нужно установить норму, в соответствии с которой производство дел по жалобе, включая исполнение принятого решения, было бы ограничено определенным сроком. Тогда можно будет с большей эффективностью бороться за соблюдение законности всеми должностными лицами.

Как известно, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. предусмотрел, что постановление административной комиссии, другого органа или должностного лица о наложении штрафа, не исполненное в течение трех месяцев со дня его вынесения, исполнению не подлежит. Естественно, что при исполнении решений по административно-правовым спорам аналогичное правило устанавливать было бы нелепо. Однако целесообразно было бы вменить в обязанность государственного органа обеспечение исполнения принятого решения в определенный срок (не свыше, например, одного месяца) и предусмотреть за нарушение его дисциплинарную, а в некоторых случаях, возможно, и мате-

<sup>1</sup> Характерно в этом отношении «Дело Тарасова» («Литературная газета» 7 марта 1963 г.) о десятилетней волоките в Министерстве путей сообщения по поводу предоставления работы гр-цу Тарасову в соответствии с его квалификацией и знаниями и в соответствии с той должностью, которую он занимал до поездки вграничную командировку.

дальнюю ответственность должностных лиц. Интересен в этом отношении Указ Президиума Народного Собрания Болгарской Народной Республики «О жалобах, сигналах и предложениях»<sup>1</sup>, где на государственные органы возложена обязанность следить за правильностью и своевременностью исполнения принятых ими решений. Специально установлено, что решение по жалобе подлежит исполнению в 15-дневный срок со дня его вынесения, а производство по жалобе завершается, когда исполнено принятое решение.

Административно-процессуальный кодекс ПНР предусматривает определенные правовые последствия в случае принесения так называемой ревизионной жалобы (эта жалоба должна быть принесена в 14-дневный срок со дня вручения стороне решения; своевременное принесение жалобы приостанавливает исполнение решения). По общему правилу решение вступает в законную силу через 14 дней со дня его вручения. Однако согласно ст. 100 Кодекса возможно немедленное исполнение решения, если этого потребуют определенные, перечисленные в законе обстоятельства (охрана здоровья и жизни людей, охрана народного хозяйства от тяжелого ущерба и т. д.).

Стадия исполнения принятого решения является завершающей в административном процессе. Поэтому законодательство устанавливает здесь не только конкретные полномочия и обязанности государственных органов и должностных лиц, несущих ответственность за правильное и своевременное исполнение решения, но и гарантирует права граждан и общественных организаций как активных участников административного процесса. Существуют, в частности, судебный и прокурорский способы защиты их административных прав. Так, в соответствии со ст. 13 Положения о прокурорском надзоре в СССР государственный орган в случае принесения прокурором протеста обязан приостановить исполнение постановления или иного акта об административном взыскании.

Большое значение для охраны прав граждан имеет

<sup>1</sup> См. «Известия на Президиума на народното събрание» 30 августа 1960 г.

установленный Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. порядок судебного обжалования решений о наложении штрафов.

Кроме того, законодательство предусматривает определенные сроки для добровольного исполнения принятых решений, а также дисциплинарную и уголовную ответственность должностных лиц, виновных в злостном неисполнении решений по административным делам<sup>1</sup>.

Гарантией соблюдения прав граждан в стадии исполнения решений по административным делам является активное участие общественных организаций и широкие полномочия, предоставленные им.

Партия и правительство уделяют особое внимание повышению роли общественности во всех сферах государственной деятельности, в том числе и в области разрешения административных дел. В стадии исполнения административного дела можно отметить следующие формы участия общественности.

1. Общественный контроль за правильным и точным исполнением решений государственных органов по административным делам. На практике этот контроль, как правило, осуществляется постоянными комиссиями местных Советов депутатов трудящихся, а также депутатскими группами. Положительное влияние на работу административных комиссий оказывают проверки, проводимые постоянными комиссиями по социалистической законности городских и районных Советов депутатов трудящихся. Результаты проверок обсуждаются в присутствии широкой общественности на заседаниях исполкомов, а в ряде случаев — на сессиях Советов.

К контролю за исполнением решений в отношении паразитических элементов привлекается общественность как по месту прежнего жительства лица, наказанного в административном порядке, так и по месту его выселения<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Проблема упорядочения ответственности должностных лиц, виновных в неисполнении решений по жалобам граждан, подробно рассмотрена в диссертации В. И. Ремнева «Право жалобы в СССР», М., 1963.

<sup>2</sup> Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный пара-

2. Важной формой участия общественности в исполнении решения по административному делу является коллективное обсуждение поведения лица, подвергнутого административному наказанию. Закон предусматривает обязанность государственного органа сообщать о факте административного проступка в общественные организации по месту работы или по месту жительства нарушителя. Практика показывает, что там, где общественность по-деловому реагирует на сигналы административных органов, снижается количество проступков и иных антиобщественных явлений, достигаются большие успехи в предупреждении нарушений социалистической законности, обеспечивается добровольное исполнение решения. Но имеются еще многочисленные случаи, когда общественные организации не применяют меры убеждения и не осуществляют мероприятий по предупреждению правонарушений в процессе исполнения решений по административным делам. Так, проверка, проведенная в 1962 году в Саратовской области, в Краснодарском крае и в некоторых других областях, показала, что общественные организации предприятий, учреждений в ряде случаев вообще не реагировали на обращения и сигналы административных органов.

Общественные организации недостаточно еще используют такое важное средство, как печать, радио, собрания коллективов предприятий, для того, чтобы предать гласности те или иные антиобщественные явления, усилить народный контроль за правильным разрешением и исполнением административных дел. Это замечание относится и к делам, где имеет место административно-правовой спор, и к делам о применении административного принуждения.

3. По некоторым категориям дел исполнение решения административного органа непосредственно связано с деятельностью общественной организации по рассмотрению данного дела и применению вместо государственной общественной меры воздействия. Выше уже говорилось о возможности передачи дел об административных

«итический образ жизни» предусматривает возможность досрочного освобождения лица, отбывающего наказание, при определенных условиях по ходатайству общественных организаций.

проступках на рассмотрение и разрешение органов общественности. К таким органам относятся общесоюзные собрания коллективов предприятий, организаций, учреждений, профсоюзные и комсомольские комитеты и собрания, товарищеские суды, народные дружины и др.

Рассматривая административное дело, органы общественности применяют те меры воздействия и взыскания, которые отнесены к их полномочиям. Например, товарищеские суды, рассматривая дела, переданные на их разрешение государственными органами, могут применить одну из мер, указанных в ст. 14 Положения о товарищеских судах, и установить срок исполнения принятого решения. Исполнение решения товарищеского суда о наложении штрафа гарантируется установлением обязанности народного судьи и судебного исполнителя взыскать штраф в принудительном порядке.

Следует обратить внимание на то, что ныне на администрацию предприятий, учреждений и организаций возложена обязанность рассматривать рекомендации (решения) товарищеских судов, которые при рассмотрении дел о совершенных впервые мелком хулиганстве и мелкой спекуляции сочтут необходимым направить виновного на неквалифицированные физические работы в том же предприятии, учреждении, организации<sup>1</sup>. Здесь исполнение решения товарищеского суда подкрепляется соответствующим актом государственного органа или уполномоченного должностного лица.

Однако большинство решений органов общественности предусматривают применение мер морально-воспитательного характера, а исполнение их состоит в том, что правонарушитель исправляет свое поведение и перевоспитывается.

Надо также отметить, что рассмотрение административного дела общественной организацией или органом общественности является очным и проводится в обстановке широкой гласности.

В практике общественного контроля за исполнением решений по административным делам еще имеются

<sup>1</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1963 г. № 43, ст. 750.

недостатки. Одна из причин их состоит в том, что государственные органы в ряде случаев недооценивают меры общественного воздействия, сравнительно редко направляют административные дела на рассмотрение общественных организаций. Так, в Саратовской области за восемь месяцев 1962 года лишь 5,4% всех дел об административных проступках, поступивших в административные комиссии, были переданы на рассмотрение общественности. В большинстве случаев административные органы не имеют сведений о том, как были исполнены их решения о передаче дел на рассмотрение общественности, какие меры были приняты в отношении правонарушителей. Конечно, такая практика не способствует развитию инициативы общественности, мобилизации ее на борьбу с различными правонарушениями.

Следует отметить, что контролю за исполнением решений по административным делам особое внимание должны уделять органы, принимающие эти решения или обеспечивающие их исполнение.

Хорошо организованная проверка исполнения, совместные усилия государственных и общественных органов в значительной степени способствуют предупреждению административных правонарушений, своевременной реализации принятых решений, укреплению тем самым социалистической законности и советского правопорядка.

Большое внимание исполнению решений, принятых по жалобам граждан, уделяют органы партийно-государственного контроля. За сравнительно короткий срок с момента организации этих органов они провели немало проверок положения дел с разрешением жалоб граждан в союзных республиках и на местах. Был вскрыт ряд существенных недостатков, в том числе факты бюрократизма и волокиты со стороны отдельных должностных лиц. Так, при проверке правильности взимания сельскохозяйственного налога в Белорусской и Киргизской союзных республиках, а также в Брянской области обнаружены случаи, когда местные финансовые органы грубо нарушали права отдельных граждан: произвольно увеличивали размер налогообложения, привлекали к уплате налога граждан, освобожденных от него в соответствии с законом, а при отказе граждан подчиниться

незаконным требованиям производили опись имущества<sup>1</sup>.

В ходе проверок органы партийно-государственного контроля опирались на широкие круги общественности, недостатки устранялись на месте, а лица, виновные в нарушении законности, строго наказывались.

Наряду с многообразными формами контроля за исполнением решений по административным делам большую роль может сыграть дальнейшее совершенствование правовых норм в этой области.

Остановимся на некоторых недостатках исполнения постановлений народных судей по делам о мелком хулиганстве. Как известно, исполнение здесь (административный арест гражданина на срок от 3 до 15 суток) возлагается на органы милиции. Лица, содержащиеся в учреждениях милиции, во многих случаях не используются на физических работах, срывают выполнение плановых заданий на производстве по месту постоянной работы и наносят помимо морального вреда еще и серьезный материальный ущерб.

Очевидно, необходимо внести некоторые изменения в законодательные акты союзных республик с тем, чтобы меры административного воздействия, применяемые за мелкое хулиганство, были действительно эффективными. Учитывая санкции, применяемые ныне товарищескими судами за мелкое хулиганство, очевидно, целесообразно заменить меру взыскания в виде административного ареста, назначаемого судом, исправительными работами по месту работы лица, совершившего проступок.

## § 5. ОБЖАЛОВАНИЕ И ПЕРЕСМОТР РЕШЕНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ДЕЛУ

Для защиты прав участников административного процесса важное значение имеет установление определенного порядка обжалования и пересмотра принятого решения.

Обжалование решений по административно-правовым спорам существенно отличается от обжалования реше-

<sup>1</sup> См. статью «Советский закон», «Известия» 8 октября 1963 г.

ний, предусматривающих применение мер административного принуждения.

Остановимся на основных вопросах обжалования решений, вынесенных государственными органами по административноправовым спорам. При этом следует иметь в виду, что по советскому праву административноправовые споры разрешаются либо органами государственного управления, либо судебными органами (по жалобам на незаконное наложение административных штрафов, по делам о взыскании с граждан недоимок по налоговым платежам, по жалобам на действия нотариальных органов, по жалобам о неправильностях в записях актов гражданского состояния). В настоящее время в связи с разработкой гражданских процессуальных кодексов союзных республик значительное внимание уделяется проблеме разрешения судами дел, вытекающих из административноправовых отношений, а также проблеме обжалования и отмены соответствующих судебных актов<sup>1</sup>.

Пересмотр решений по жалобам, содержанием которых является административноправовой спор, имеет некоторые особенности. Прежде всего в большинстве случаев мы имеем здесь дело с жалобой на неправильное решение по первичной жалобе. Закон не устанавливает инстанционного порядка рассмотрения жалоб, поэтому во всех случаях, за исключением тех, в отношении которых имеется специальная оговорка, можно подавать вторичные жалобы в различные инстанции. Это обстоятельство дает, с одной стороны, возможность некоторым лицам злоупотреблять своим правом на подачу жалобы во все инстанции, а с другой—снижает ответственность тех государственных органов и должностных лиц, которые обязаны и вправе окончательно разрешить возникший административноправовой спор.

<sup>1</sup> См. А. Е. Лунев, Н. Г. Салищева, Л. М. Розин, Новое законодательство об административных штрафах, «Советское государство и право» 1963 г. № 3; А. Каверин, А. Корнелюк, Производство по делам, вытекающим из административноправовых отношений, «Социалистическая законность» 1962 г. № 9.

В данном параграфе преимущественно рассматривается вопрос о деятельности органов государственного управления по пересмотру и отмене решений по административным делам.

Поэтому, учитывая особенности нашего государственного аппарата, конкретные способы надзора и контроля за его деятельностью, целесообразно пересмотреть действующее законодательство о порядке обжалования решений по административно-правовым спорам между государственными органами, с одной стороны, гражданами и общественными организациями—с другой. На наш взгляд, надо было бы ввести инстанционный порядок разрешения жалоб граждан и установить, что решение по жалобе является окончательным и может быть изменено лишь по инициативе соответствующего государственного органа (по протесту прокуратуры либо в порядке контроля—вышестоящим органом государственного управления); определить различные процессуальные сроки для рассмотрения жалоб в первой и второй инстанциях.

Подача жалобы является основанием для пересмотра решения по административно-правовому спору и вынесения нового решения, либо о подтверждении ранее принятого по делу решения, либо об отмене первоначального решения, либо о его частичном изменении. Следует отметить, что в нашем законодательстве отсутствуют общие нормы, которые бы регулировали этот вопрос<sup>1</sup>. Они содержатся в каждом конкретном законодательном акте. Так, например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 апреля 1942 г. «О местных налогах и сборах» предусматривает, что жалобы на решения местных финансовых органов (по первичной жалобе) могут быть в месячный срок поданы в вышестоящий финансовый орган<sup>2</sup>. В Инструкции Эстонской ССР о порядке рассмотрения и разрешения жалоб и заявле-

<sup>1</sup> В Административно-процессуальном кодексе Польской Народной Республики имеется специальная глава — «Отмена и изменение решения», в которой устанавливаются основания для отмены или пересмотра решения, а также определяются права и обязанности участников административного процесса.

Югославский Закон об общем административном порядке разбирательства дел в главе «Право жалобы» предусматривает инстанционный порядок обжалования решения административных органов. Устанавливается, что жалоба может быть подана в течение 15 дней со дня вручения решения через орган, вынесший решение.

<sup>2</sup> См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1942 г. № 13.

ний устанавливается, что если гражданин не удовлетворен решением по жалобе и подает вышестоящему контролирующему органу новую жалобу с просьбой отменить решение, то эту жалобу нельзя направлять на повторное разрешение в учреждение, откуда она поступила. Такие жалобы разрешаются самим контролирующим органом, который о своем решении сообщает как заявителю, так и подведомственному учреждению, разрешавшему жалобу первоначально. В случае отмены или изменения решения должны быть указаны законные основания к тому.

С нашей точки зрения, следовало бы законодательно закрепить единые правила отмены и пересмотра решений по жалобам, что во многом бы способствовало укреплению социалистической законности в административном процессе<sup>1</sup>.

При обжаловании и пересмотре решений о применении мер административного принуждения нет свободного усмотрения лица, подающего жалобу, в отношении ее направления в различные инстанции; четко определены права и обязанности сторон. Однако административный процесс не знает единого порядка обжалования и пересмотра и этого вида решений. Укажем основные категории административных дел, связанных с применением принуждения, в зависимости от порядка обжалования и пересмотра принятых по ним решений.

К первой могут быть отнесены дела, которые разрешаются судом и вообще не подлежат обжалованию во вторую судебную инстанцию (например, постановление

<sup>1</sup> Закон об общем административном порядке разбирательства дел Федеративной Социалистической Республики Югославии (гл. XVI) предусматривает следующие случаи аннулирования, отмены или изменения решения: 1) изменение и аннулирование решения в связи с административным спором по этому решению; 2) предъявление прокурором требования о защите законности; 3) аннулирование и отмена решения по праву надзора; 4) отмена или изменение решения по согласию сторон (если это не противоречит закону и не наносит ущерба правам третьих лиц); 5) так называемая «чрезвычайная отмена» решения в целях защиты общественных интересов; 6) объявление решения ничтожным (в частности, в тех случаях, когда решение принято некомпетентным органом или может повлечь уголовно наказуемое деяние либо исполнение решения невозможно).

народного судьи о наказании за мелкое хулиганство или мелкую спекуляцию).

Правда, заинтересованное лицо может подать жалобу по этим делам как в судебные, так и в административные органы. Однако такая жалоба не вызывает обязательного продолжения производства по делу во всех случаях. Такие жалобы являются сигналами для вышестоящего органа, и в порядке контроля он, конечно, может пересмотреть соответствующее решение.

С нашей точки зрения, нельзя признать абсолютно правильным лишение лиц, привлекаемых к административной ответственности за мелкое хулиганство или за ведение антиобщественного образа жизни, права на обжалование действий судебных органов. Очевидно, целесообразно предусмотреть возможность обжалования постановлений судьи по делам о тунеядцах в вышестоящий суд, а по делам о мелком хулиганстве — в коллегию судей данного народного суда.

В этой связи уместно сослаться на постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 15 декабря 1958 г., которым предусмотрено, что постановление народного судьи о привлечении к ответственности за мелкое хулиганство или мелкую спекуляцию может быть отменено или изменено по протесту прокурора самим народным судьей, а также председателем соответствующего областного, краевого суда. Аналогичный пересмотр дела следовало бы производить и по жалобе соответствующего лица.

Вторую категорию составляют те административные дела, решения по которым обжалуются только в одну инстанцию. Например, постановление комиссии по делам несовершеннолетних может быть обжаловано в соответствующий исполнительный комитет районного, городского Совета депутатов трудящихся. Решение исполкома является окончательным. В данном случае следовало бы более четко определить процессуальный порядок рассмотрения дела и гарантии прав граждан.

Третью категорию составляют дела, жалобы по которым могут быть поданы в один из перечисленных в законе государственных органов по усмотрению заинтересованного лица. Это административные дела по наложению штрафов. Статья 21 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. и ст. 19 Указа

Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1961 г. предусматривают, что жалоба на незаконное наложение штрафа может быть подана либо по административной линии (в исполком, при котором образована административная комиссия; по штрафам, налагаемым должностными лицами единолично, — вышестоящему должностному лицу), либо в народный суд.

По мысли законодателя, возможность двойной проверки законности и обоснованности решения по административному делу является гарантией охраны прав гражданина от незаконных действий должностных лиц. Отсюда напрашивается вопрос, не следует ли пересмотреть норму ст. 40 Положения об административных комиссиях РСФСР, которая указывает, что жалоба на постановление о наложении штрафа подается в суд по месту жительства нарушителя? Этим как бы закрывается другой возможный канал для обжалования. Представляется, что от рассмотрения таких жалоб в порядке контроля нельзя отстранять вышестоящие органы государственного управления, несущие полную ответственность за работу подчиненных им органов.

Пересмотр решения по административному делу компетентным органом влечет либо отмену решения, либо его изменение, либо подтверждение первоначального решения и оставление его в силе. Во всех случаях для участников административного дела наступают различные правовые последствия.

Если решение признается незаконным и необоснованным, оно отменяется (снимается незаконно наложенное административное взыскание, снимаются незаконно установленные ограничения прав гражданина или общественной организации, возвращается неправильно наложенный штраф и т. п.). Важным процессуальным моментом здесь является установленное законом требование немедленно исправить допущенные ошибки и восстановить прежнее правовое состояние лица, в отношении которого было принято незаконное решение<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В административно-процессуальном законодательстве Федеративной Социалистической Республики Югославии различаются правовые последствия аннулирования решения (в тех случаях, когда оно признано ничтожным) и отмены его (по основаниям, предусмотренным также в законе). В первом случае аннулируются

При изменении решения, например при снижении размера взыскания до установленного законом размера, либо отмене решения в той части, которая ущемляет права гражданина или общественной организации, также возникают новые процессуальные отношения, связанные с исполнением вновь принятого решения и исправлением допущенных недостатков. Как правило, исполнение такого решения должно быть обеспечено немедленно, но допустимо также и установление компетентным органом определенного срока.

В случае, когда компетентный орган подтверждает ранее принятое решение, последнее либо немедленно исполняется (если исполнение было приостановлено), либо исполненное решение не подвергается никаким изменениям и наступившие правовые последствия остаются в силе.

В связи с пересмотром решения возникает проблема приостановления исполнения первоначального решения по делу. Наше законодательство не имеет общей нормы по этому вопросу. Как правило, подача жалобы на решение не приостанавливает его исполнения.

Приостанавливается исполнение лишь решения о наложении штрафа в тех случаях, когда оно обжалуется в суд.

Выше указывалось, что по некоторым делам об административных проступках обжалование решения лицом, привлеченным к административной ответственности, вообще не допускается. Установление такого правила, однако, не исключает возможности направления жалоб в вышестоящие органы как лицом, привлеченным к ответственности, так и общественной организацией или органом общественности.

Эти жалобы рассматриваются как сигналы и используются при проверках деятельности подчиненных органов, а соответствующие административные дела — пересматриваются по инициативе вышестоящего органа в порядке контроля.

и все наступившие правовые последствия. Во втором — уже имеющие место правовые последствия не аннулируются, но становятся невозможным наступление их в дальнейшем (гл. XVI Закона об общем административном порядке разбирательства дел).

Характерно и то, что, как правило, орган управления может сам отменить вынесенное им решение по административному делу. Закон не устанавливает перечня оснований для такого пересмотра и отмены дела, полагаясь на усмотрение государственного органа и его обязанность вынести правильное и обоснованное решение, исправив допущенные при первоначальном рассмотрении дела ошибки.

Таким образом, институт пересмотра решения по административному делу является одной из важных гарантий прав граждан и общественных организаций как участников административного процесса. С другой стороны, этот институт имеет большое значение для контроля за строгим соблюдением советских законов государственными органами и должностными лицами и позволяет правильно и объективно судить о качестве работы государственного аппарата по разрешению конкретных административных дел и о законности исполнительно-распорядительной деятельности в этой области.

# Административный процесс в СССР и проблема административной юстиции

Вопрос о порядке разрешения административно-правовых споров и элементах административного процесса не является только что возникшим. Значительное внимание ему было уделено буржуазными учеными-юристами, в том числе дореволюционными русскими юристами.

Следует отметить, что буржуазные ученые понимали под административной юстицией особый вид деятельности либо общих судов, либо специальных административных судов, связанной с оценкой закономерности и обоснованности актов администраций. Известный французский юрист М. Ориу, опираясь на теорию разделения властей, рассматривал возникновение административной юстиции как следствие обособления административной власти от судебной и невмешательства общих судов в сферу деятельности органов управления. Выделение специальной административной юрисдикции Ориу связывал непосредственно с сильной централизацией государственного строя Франции. С позиции пре-

рогатив исполнительной власти по отношению к судебной М. Орни рассматривал и вопрос о законности административных актов и о порядке их обжалования.

М. Орни связывал административную юстицию с гарантиями публичных прав граждан и подчеркивал, что администрация выполняет свои права непосредственно, чрезвычайным внесудебным путем, так сказать, сама осуществляет правосудие. Одной из юридических гарантий закономерности действий администрации было обжалование их через суд<sup>1</sup>.

Русские буржуазные ученые-юристы также считали административную юстицию особым видом судебной деятельности<sup>2</sup>. Проф. Н. М. Коркунов, рассматривая немецкую теорию административной юстиции, писал: «Административно-судное дело имеется во всех тех случаях, где дело идет о правомерности действий администрации и именно — о предоставлении, признании, лишении или осуществлении какого-нибудь права, не предоставленных усмотрению администрации»<sup>3</sup>. Исходя из деления права на публичное и частное, многие буржуазные ученые рассматривали административное право как совокупность определенных публичных прав и в этой связи выдвигали положение об особом порядке защиты публичных прав — об административной юстиции<sup>4</sup>. Подробно рассматривалась проблема административного иска и особенности последнего в отличие от жалобы, подаваемой в обычном административном порядке.

Проф. В. В. Ивановский более широко трактовал

<sup>1</sup> Подробный анализ взглядов М. Орни по вопросам административной юстиции дан И. И. Евтихевым в статье «Доктрина Орни об административной юстиции», «Юридический вестник» 1916 г., кн. XIV (11).

<sup>2</sup> В статье Я. Тигранова «К вопросу об административной юстиции в России» указывалось: «Административной юстицией называется построенная на началах исторически выработавшихся гарантий правосудия особая система правового контроля, примененная к области управления, с целью обеспечения законности (правомерности) в отправлении администрации («Журнал Гражданского и Уголовного права» 1891 г., № 2).

<sup>3</sup> «Журнал Гражданского и Уголовного права» 1885 г. № 1, стр. 35.

<sup>4</sup> См. Н. М. Коркунов, Очерк теории административной юстиции, «Журнал Гражданского и Уголовного права» 1885 г. № 8, стр. 107.

понятие административной юстиции, основной упор делая на вопрос о способах определения законности или незаконности деятельности администрации<sup>1</sup>.

Проф. А. И. Елистратов прямо указывал, что «под именем административной юстиции следует понимать институт судебного обжалования актов управления. Право административного иска есть право гражданина на судебную защиту в случаях нарушения его публично-го правомочия»<sup>2</sup>. Елистратов, связывал административный процесс непосредственно с административной юстицией, подчеркивая, что она «в смысле судебного обжалования актов управления стоит к административному праву в таком же отношении, в каком вообще процесс находится к материальному праву»<sup>3</sup>.

История права знает три вида административной юстиции в буржуазном государстве: англо-саксонскую, французскую и немецкую. Характерным признаком первой является разрешение части споров о праве административном в общих судах, что не требовало создания единой системы административных судов, хотя такие органы в некоторых отраслях управления имелись. Французская система административной юстиции основывается на организации органов, в известной степени обособленных от общих органов управления, но не являющихся все же самостоятельными административными судами. Немецкая административная юстиция основывается на системе специальных административных судов<sup>4</sup>.

Буржуазные юристы пытались найти соответствующее теоретическое обоснование действующей в данной

<sup>1</sup> Проф. В. В. Ивановский говорит о трех таких способах: 1) решение вопроса вверяется либо административным учреждениям, 2) либо обыкновенным судебным учреждениям, 3) либо предоставляется особым административным судам, не зависимым ни от администрации, ни от обычных судов («Учебник административного права», Казань, 1907, стр. 171—173).

<sup>2</sup> А. И. Елистратов, Учебник русского административного права, М., 1911, стр. 87.

<sup>3</sup> Там же, стр. 71.

<sup>4</sup> См. статью И. Сухоплюева «Административная юстиция», «Энциклопедия права», М., 1925—1926, а также статью А. И. Одарченко «О пределах административного усмотрения», «Право и жизнь» 1925 г. № 6.

стране системы административной юстиции<sup>1</sup>. Если французская доктрина прочно покоилась на теории разделения властей и провозглашала ее, с одной стороны, в качестве важнейшей гарантии публичных прав граждан, а с другой — в качестве гарантии независимости исполнительной власти от законодательной и особенно от судебной, то немецкая доктрина административной юстиции свое теоретическое обоснование черпала в проблеме соотношения и взаимопроникновения публичных и частных прав граждан. Проф. Коркунов отмечал, что немецкая теория административной юстиции исходит из необходимости усиления судебного контроля над администрацией и расширения судебного контроля на обширную область публичного права, не входящую в сферу компетенции гражданских судов<sup>2</sup>.

Буржуазные ученые, рассматривая административную юстицию как проявление заботы государства об интересах граждан, подчеркивали, что специальные административные суды имеют целью ограждение отдельных лиц от незаконных распоряжений и действий административных учреждений. При этом сознательно вуалировалась сущность административной юстиции как одной из тонких, прикрытых фикцией правового государства форм обеспечения приоритета исполнительной власти, интересов государства как главного орудия политической власти буржуазии.

Буржуазные ученые за рубежом и в России выступали активными сторонниками административной юстиции как наиболее эффективного средства охраны прав граждан от произвола административных властей<sup>3</sup>. При

<sup>1</sup> Достаточно подробно буржуазные теории административной юстиции излагаются в книге русского буржуазного юриста С. А. Корфа «Административная юстиция в России», т. II, кн. III, СПб, 1910.

<sup>2</sup> См. «Журнал Гражданского и Уголовного права» 1885 г. № 8, стр. 95—96.

<sup>3</sup> Следует отметить, что в России административная юстиция в условиях монархического режима получила незначительное развитие. Лишь некоторые административно-правовые споры (налоговые дела, дела об отмене незаконного задержания, о дорожной повинности, о нарушении полицейских постановлений) рассматривались специальными административными органами (см. С. А. Корф, Административная юстиция в России, т. I и II, СПб,

этом юристы меньше всего занимались вопросом о том, интересы каких частных лиц, интересы какого класса должна защищать административная юстиция. Основное внимание было уделено лишь формальной стороне этого правового института. О защите демократических прав трудящихся не могло быть и речи. Хотя формально все теории административной юстиции провозглашали в качестве ее незыблемого принципа защиту субъективных публичных прав и интересов.

Сущность правовых институтов в условиях буржуазной демократии была ярко охарактеризована еще в Программе Коммунистической партии 1919 года. В ней говорилось, что «...буржуазная демократия ограничивалась формальным распространением политических прав и свобод... Но в действительности как административная практика (разрядка наша.— Н. С.), так и, главным образом, экономическое рабство трудящихся всегда ставило последних при буржуазной демократии в невозможность сколько-нибудь широко пользоваться этими правами и свободами»<sup>1</sup>.

После победы Великой Октябрьской социалистической революции в нашей стране и слома старого государственного аппарата встал вопрос о наиболее целесообразных формах и методах работы административных органов и контроля за их деятельностью. В двадцатые годы появилось немало высказываний в советской юридической литературе по этому поводу. Причем рассматривались как общие вопросы организации советского государственного управления, так и частные — о «свободном» усмотрении работников аппарата, о порядке обжалования их действий, а также о порядке применения административного принуждения непосредственно органами управления. Многие авторы видели в институте административной юстиции, с учетом его нового классового содержания, один из необходимых способов борьбы за революционную законность, одно из

1910). По свидетельству английских юристов Уэйда и Филлипса административная юстиция в России «находилась в зачаточном состоянии» (Уэйд и Филлипс, Конституционное право, М., 1950, стр. 400—403).

<sup>1</sup> «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», изд. 7-е, ч. I, Госполитиздат, 1953, стр. 414.

демократических средств защиты прав и интересов советского гражданина. В частности, проф. М. Д. Загряцков в работе «Административная юстиция и право жалобы» подчеркивал, что административная юстиция необходима потому, что действия должностных лиц управленческого аппарата содержат в себе своеобразные элементы, не охватываемые ни уголовной, ни гражданской юстицией. Административную юстицию он определял как особый порядок рассмотрения жалоб на незаконные административные акты с участием жалобщика в качестве стороны имеющего своим последствием отмену или исправление этих актов<sup>1</sup>.

В статье А. Н. Одарченко «О пределах административного усмотрения»<sup>2</sup> также выдвигалась проблема административной юстиции в СССР. Автор видел зарождение этого института у нас в существовании судебно-административных инстанций для разрешения отдельных вопросов и дел (трудовых, налоговых, земельных). Он считал, что учреждениями, наиболее приближающимися к типу административных судов, были Земельные судебные комиссии, разрешавшие дела о неправомерных действиях органов власти, с соблюдением процессуальных норм, установленных для народных судов.

В качестве элемента административной юстиции в указанной статье рассматривалась и деятельность Бюро жалоб РКИ, куда можно было подавать жалобы «на незаконность, нецелесообразность и несогласованность действий должностных лиц и где дела разрешались в ревизионном порядке».

Проф. А. И. Елистратов выступил с предложением об образовании системы административных судов во главе с Верховным Административным судом, наделенными правом отмены незаконных актов управления<sup>3</sup>.

Он указывал в этой связи: «Предмет административной юстиции — не жалоба гражданина на должностное лицо, но административный иск об отмене проти-

<sup>1</sup> См. М. Д. Загряцков, Административная юстиция и право жалобы, М., 1925, стр. 6, 13.

<sup>2</sup> См. «Право и жизнь» 1925 г. № 6.

<sup>3</sup> См. А. И. Елистратов, Об утверждении законности в советском строительстве, «Советское право» 1922 г. № 1.

возаконного акта»<sup>1</sup>. В качестве оснований для такого иска А. И. Елистратов рассматривал некомпетентность органа на издание акта управления несоблюдение формы и порядка издания акта, противоречие его содержания закону, извращение смысла и цели закона.

Проф. В. Л. Кобалевский рассматривал административную юстицию в качестве особого вида судебной деятельности, которая направлена на защиту публичных субъективных прав и интересов советских граждан путем отмены, а в определенных случаях изменения неправомерных актов управления. Отличительным признаком административной юстиции, по мнению Кобалевского, является административный иск. При этом наличие административной юстиции в советском праве Кобалевский связывал с созданием специальных органов (или с наделением существующих органов специфическими правами), «которые, не являясь иерархически вышестоящими, имеют функции рассматривать законность и правомерность актов администрации». К ним Кобалевский относил страховые советы, жилищные и налоговые комиссии и некоторые другие органы<sup>2</sup>.

В Большой Советской Энциклопедии в статье «Административная юстиция» дается определение этого института, аналогичное вышеприведенному определению Кобалевского. Административный суд здесь решает лишь один вопрос — о правомерности акта управления. В этой же статье справедливо отмечалось, что значение административной юстиции явно преувеличивается буржуазной наукой. В то же время подчеркивалось, что в СССР институты административной юстиции не применяются, но отдельные ее формы имеются, в частности прокурорский надзор за законностью актов управления<sup>3</sup>.

Вместе с тем в советской юридической литературе того периода имеются высказывания, категорически отрицающие возможность применения института административной юстиции или его отдельных элементов в условиях советского общества. Так, Е. Носов считал, что

<sup>1</sup> А. И. Елистратов, Об утверждении законности в советском строительстве, «Советское право» 1922 г. № 1, стр. 130.

<sup>2</sup> См. В. Л. Кобалевский, Административная юстиция в положительном Советском праве, «Вестник советской юстиции» 1923 г. № 7.

<sup>3</sup> См. «БСЭ», т. I, М., 1926, стр. 607—608.

институт административной юстиции органически чужд деятельности органов Советского государства, так как заявления и жалобы граждан «для нас только извещение администрации о замеченном недостатке»<sup>1</sup>.

В тридцатые годы проблемой административной юстиции в широком ее понимании советские юристы не занимались. Лишь появление нормативных актов, предусматривающих судебный порядок рассмотрения некоторых административных и налоговых споров, дало толчок к научной разработке вопросов административного процесса, в том числе и к обсуждению проблемы административной юстиции.

К таким актам, прежде всего относится 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»<sup>2</sup>.

Некоторые ученые-юристы усмотрели в применении этого закона элементы административной юстиции. Тем самым была сделана попытка объяснить роль суда в проверке законности и обоснованности административных актов и в оценке их, определить степень судебного вмешательства в разрешение споров, вытекающих из административно-правовых отношений.

Б. Р. Левин в своей диссертации «Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении» писал, что в СССР отсутствует не административная юстиция, а специальные органы, на которые возложены задачи административной юстиции. Он подчеркивал, что проверка законности, отмена или изменение административных актов осуществляются в нашем государстве, как правило, органами управления, однако в ряде случаев эту функцию осуществляют и суды. Достаточно обстоятельно в диссертации рассмотрена тенденция расширения компетенции

<sup>1</sup> Е. Носов, К вопросу о теории советской административной юстиции, «Советское право» 1925 г. № 4, стр. 70—85.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1937 г. № 30, ст. 120.

судебных органов в области административной юстиции<sup>1</sup>. Несколько позже Б. Р. Левин истолковал как расширение компетенции судов в области административной юстиции передачу судам дел о лесонарушениях, об уклонении граждан от трудового участия в дорожном строительстве, о нарушении договоров контрактации и некоторых других дел<sup>2</sup>. Он утверждал, что у нас нет административного процесса, поскольку нет специальных органов административной юстиции. По его мнению, административные иски в суде рассматриваются в рамках единого гражданского процесса «без образования каких-либо специальных трудовых, административных или семейных процессов». В то же время в судебном порядке проверки законности требований административных органов Б. Р. Левин видит своеобразную форму административной юстиции.

Другие ученые-юристы считали, что в советском праве есть административный процесс и связанный с ним административный иск. Так, проф. А. Ф. Клейнман в статье «Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой»<sup>3</sup> утверждал, что в советском праве есть административный процесс, который наряду с гражданским процессом, уголовным процессом и судостроением является ветвью процессуального или судебного права. Причем автор учитывает лишь те административно-правовые отношения, которые рассматриваются судом (и только судом!), и предлагает эту деятельность суда рассматривать как предмет административного процесса. Проф. Клейнман в этой связи предложил создать административно-процессуальный кодекс, регулирующий порядок осуществления правосудия по административным делам<sup>4</sup>.

Д. И. Полумордвинов относил производство по делам, перечисленным в законе от 11 апреля 1937 г.<sup>5</sup>, к

<sup>1</sup> См. Б. Р. Левин, Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук, Свердловск, 1944, стр. 428—429, 430.

<sup>2</sup> См. Б. Р. Левин, К вопросу об административной ответственности, «Советское государство и право» 1947 г. № 6.

<sup>3</sup> «Социалистическая законность» 1946 г. № 9.

<sup>4</sup> См. А. Ф. Клейнман, К разработке проекта Гражданского процессуального кодекса СССР, «Социалистическая законность» 1946 г. № 11.

<sup>5</sup> СЗ СССР 1937 г. № 30, ст. 120.

области административного искового процесса и рассматривал судебный порядок разрешения споров о взимании налогов и приравненных к ним платежей как зачаточную форму административной юстиции<sup>1</sup>.

Некоторые ученые решительно выступили против теоретической трактовки административного иска и административного процесса применительно к деятельности органов Советского государства. Интересна в этом отношении статья проф. С. Н. Абрамова «В советском праве не может быть административного иска»<sup>2</sup>. В ней автор решительно возражает против концепции А. Ф. Клейнмана, утверждая, что «в СССР нет никакой почвы для возникновения и развития административной юстиции и административного процесса» и «попытка обосновать на почве действующего права наличие в СССР указанных институтов могут принести только вред»<sup>3</sup>. Далее проф. Абрамов подчеркивает, что в советском праве не может быть административного иска, предъявляемого на предмет проверки законности административного акта, для восстановления нарушенных субъективных прав истца или же для предотвращения возможного нарушения этих прав административным органом. С. Н. Абрамов безапелляционно заявил, что административный процесс советскому праву «не известен».

Аналогичных взглядов придерживались И. Б. Морейн, А. Ф. Козлов, Л. И. Поволоцкий. Так, И. Б. Морейн, категорически возражая против административной юстиции в советском праве, аргументирует свои соображения прежде всего тем, что этот институт в буржуазных государствах носит ярко выраженный классовый характер и имеет своей задачей узаконить террор буржуазии и бесправие трудящихся, маскирует административный произвол. Гарантии же социалистической законности Морейн видит в гармоническом сочетании

<sup>1</sup> См. Д. И. Полумордвинов, Закон от 11 апреля 1937 г. (к проекту ГПК СССР), «Советское государство и право» 1947 г. № 5.

<sup>2</sup> См. С. Н. Абрамов, В Советском праве не может быть административного иска, «Социалистическая законность» 1947 г. № 3.

<sup>3</sup> Там же, стр. 8.

индивидуальных интересов и интересов всего общества<sup>1</sup>. А. Ф. Козлов, отрицая административную юстицию в советском праве, считает, что «права и интересы граждан защищаются и гарантируются всей системой социалистических общественных отношений ввиду отсутствия антагонизма между личностью и коллективом, ввиду солидарности интересов государства и граждан»<sup>2</sup>.

Л. И. Поволоцкий указывает на особую сущность административных органов, которая исключает необходимость каких бы то ни было проявлений административной юстиции<sup>3</sup>. Охрана прав граждан и организаций, по его мнению, осуществляется в СССР иными путями. На первое место в этом отношении он выдвигает широкие надзорные права прокуратуры.

Уже в сравнительно недавнее время Э. С. Гальпер в своей диссертации писал: «В советском социалистическом праве нет места ни административной юстиции, ни административному иску»<sup>4</sup>.

Несмотря на различное толкование вопроса об административной юстиции в указанных выше работах Морейна, Поволоцкого и других авторов, обращает на себя внимание тот факт, что все они, по существу, отождествляют административную юстицию и административный процесс. Поэтому, отрицая институт административной юстиции, они отрицают и возможность постановки вопроса об административном процессе как особой форме деятельности государственных органов, как определенной правовой гарантии, которую устанавливает государ-

<sup>1</sup> См. И. Б. Морейн, Основные вопросы теории особого производства в советском гражданском процессе, Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, Ленинград, 1951, стр. 11—12.

<sup>2</sup> А. Ф. Козлов, Основные вопросы теории особого производства по закону от 11 апреля 1937 г., Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, Свердловск, 1952, стр. 6—7.

<sup>3</sup> См. Л. И. Поволоцкий, Спорные вопросы особого производства по закону от 11 апреля 1937 г. и постановление СНК СССР от 24 ноября 1942 г., «Ученые записки Ленинградского юридического института» вып. IV, 1947, стр. 156—158.

<sup>4</sup> Э. С. Гальпер, Иск как процессуальное средство судебной защиты права в советском гражданском процессе, Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук, М., 1955, стр. 3.

ство для контроля за исполнительно-распорядительной деятельностью.

Суммируя высказывания противников административного процесса и административной юстиции, можно констатировать, что основные их доводы основываются на отсутствии в советском обществе антагонизма между личностью и коллективом, а поэтому институт административной юстиции (административного процесса), который играет в буржуазных государствах реакционную роль и служит целям маскировки классового неравенства, неприемлем.

Такого рода аргументы, несмотря на всю их кажущуюся весомость, являются все же недостаточными.

Ссылка на то, что у нас не может быть административной юстиции и административного процесса только потому, что в буржуазных государствах они служат реакционным целям, является недостаточно состоятельной. Ведь никто и не собирается переносить институт административного процесса с его социальной несправедливостью из буржуазного общества в социалистическое. С таким же успехом можно отрицать необходимость у нас судебных и иных государственных органов. Задача состоит отнюдь не в том, чтобы начисто отрицать любую правовую форму лишь потому, что она имеет место и в буржуазном государстве, а в том, чтобы некоторые важные правовые и государственные институты использовать в новых условиях, наполнив их иным классовым и социальным содержанием.

Поэтому правы многие юристы, которые, руководствуясь ленинским пониманием роли советского права, рассматривают его с точки зрения сочетания в нем институтов, рожденных революционным творчеством народа, и институтов, по форме похожих на соответствующие институты буржуазной демократии, но ничего общего не имеющих с ними по своей социальной природе и направленности<sup>1</sup>.

Ссылка на то, что гармоническое сочетание интересов личности и государства, личности и общества исключает возможность применения административного про-

<sup>1</sup> См. по этому поводу замечания канд. юрид. наук М. И. Пискотина в его книге «Налоги с сельского населения в СССР», М., 1957, стр. 176.

песса как формы защиты субъективных прав граждан, также не может быть признана состоятельной.

Постановка вопроса о том, что в социалистическом обществе не может быть никаких противоречий между интересами личности и государства, вела к забвению проблемы защиты субъективных прав граждан в одной из важнейших отраслей государственной деятельности — исполнительно-распорядительной. При этом исключалась какая-либо инициатива самого гражданина в охране его прав.

Как уже отмечалось, противники института административной юстиции в Советском государстве столь же безоговорочно отрицают и административный процесс, связывая эти различные понятия воедино. Тем самым игнорируется одна из важных форм защиты субъективных прав советских граждан в области исполнительно-распорядительной деятельности, охватывающей, по мысли В. И. Ленина, чрезвычайно сложную и тонкую сеть новых организационных отношений, связанных с планомерным производством и распределением продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей<sup>1</sup>.

Правильно ли такое отрицание административного процесса? Конечно, нет.

Сочетание личных и общественных интересов в обществе, строящем коммунизм, основывается на всемерной заботе Советского государства об удовлетворении растущих материальных и культурных потребностей граждан, на активном участии их в управлении делами общества. Это обуславливает функцию социалистического общенародного государства по охране прав и законных интересов каждого советского человека. В Программе КПСС подчеркнута необходимость самой решительной борьбы с любыми проявлениями произвола, бюрократизма и иных ущемлений прав граждан.

В практике советского строительства до сих пор, к сожалению, мы встречаемся с фактами нарушения социалистической законности со стороны отдельных государственных органов и их должностных лиц. В этой связи немаловажное значение имеет установление

<sup>1</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 213.

дополнительных гарантий охраны законности, в том числе гарантий прав граждан и их общественных организаций в области административной деятельности. Защита прав здесь может быть обеспечена лучше и эффективнее, если государственная забота будет сочетаться с инициативой самого гражданина. Прав был М. Д. Затряцков, подчеркивая, что личная заинтересованность является могучим стимулом охраны субъективного права<sup>1</sup>.

В наше время вопрос о роли личной инициативы в сочетании с разнообразными методами деятельности государственных органов в области охраны прав граждан подняла и разработала Ц. А. Ямпольская в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, посвященной субъектам советского административного права<sup>2</sup>.

За последние годы многие советские ученые-юристы, представители различных отраслей права все больше внимания уделяют проблеме защиты субъективных прав личности и выдвигают различные предложения, в частности, связанные с усилением роли судебных органов в разрешении административноправовых споров. В этой связи уже не высказывается отрицательных суждений об элементах административной юстиции в СССР.

Вопрос о расширении компетенции судов в области разрешения административноправовых споров, в которых одной из сторон является гражданин, был поднят проф. П. Е. Недбайло<sup>3</sup> и членом-корреспондентом Академии наук проф. М. С. Строговичем<sup>4</sup>.

Отмечая преимущества судебного рассмотрения административных споров, проф. П. Е. Недбайло указывал, что оно в большей степени обеспечивает участие заинтересованных лиц в разрешении дела.

<sup>1</sup> См. М. Д. Затряцков, Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве, «Право и жизнь» 1924 г., стр. 6, 7, 54.

<sup>2</sup> См. также Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях, «Вопросы советского государственного права», изд-во АН СССР, 1958.

<sup>3</sup> См. П. Е. Недбайло, О юридических гарантиях осуществления правовых норм, «Советское государство и право» 1957 г. № 6.

<sup>4</sup> См. М. С. Строгович, Теоретические вопросы советской законности, «Советское государство и право» 1956 г. № 4.

Н. И. Магид, не отрицая самой постановки вопроса о правосудии по административным делам, отвергает организацию специальных судов и полагает, что в этом отношении должна быть значительно расширена компетенция общих судов<sup>1</sup>.

Идею судебного рассмотрения многих административных споров поддерживает и М. И. Пискотин, указывая, что при решении судом спора представитель соответствующего государственного органа и гражданин, подавший жалобу, действуют как равноправные стороны, а разрешение их спора происходит гласно<sup>2</sup>.

Рассмотренные вопросы более подробно изложены в монографии проф. С. Ф. Кечекьяна «Правоотношения в социалистическом обществе»<sup>3</sup>. Автор выступает за введение или дальнейшее расширение судебного порядка разрешения административных споров (жалоб) в области жилищных, земельных, административных, финансовых и иных правоотношений, не создавая специальных административных судов.

Ц. А. Ямпольская видит в деятельности судов по разрешению споров один из способов восстановления нарушенного права. Говоря о расширении компетенции суда по разрешению административных дел, Ц. А. Ямпольская отмечает, что «такого рода мероприятия отвечают требованиям социалистической демократии и не должны сопровождаться каким бы то ни было ограничением возможности обжалования по линии административной подчиненности; последнее как раз и составляет неприемлемое для нашего государства свойство традиционной буржуазной административной юстиции, у нас же должны оставаться оба эти канала обжалования, ибо чем больше путей ликвидации беззакония, тем демократичнее сама система обжалования»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См. Н. И. Магид, Развитие и совершенствование советского государственного аппарата, сборник «Сорок лет советского права», изд-во ЛГУ, 1957.

<sup>2</sup> См. М. И. Пискотин, Налоги с сельского населения в СССР, Госюриздат, 1957.

<sup>3</sup> См. С. Ф. Кечекьян, Правоотношения в социалистическом обществе, изд-во АН СССР, 1958.

<sup>4</sup> «Вопросы советского государственного права», изд-во АН СССР, 1958, стр. 226.

Ряд советских цивилистов и криминалистов также выступают с предложением о расширении подведомственности наших судов в области разрешения административных споров<sup>1</sup>.

Как указывалось уже в предыдущих главах, за последние годы число административных дел, рассматриваемых судами, значительно возросло. Об этом свидетельствуют нормы Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а также новое союзное и республиканское законодательство об ограничении административных штрафов. Принятые в 1963 году гражданские процессуальные кодексы Украинской и Узбекской союзных республик содержат специальные правила судопроизводства по делам, вытекающим из административноправовых отношений. Кроме того, республиканским законодательством к ведению судов отнесены некоторые категории дел по административным проступкам, а также дела об изъятии жилых домов и других строений, нажитых на нетрудовые доходы.

В связи с этим возникает ряд вопросов. Во-первых, не является ли деятельность судов по разрешению административноправовых споров административной юстицией, и, во-вторых, имеются ли элементы административного процесса в применении судами мер административного взыскания.

Если понимать административную юстицию как особый вид деятельности общих судов по разрешению споров в области государственного управления и тем самым призванным осуществлять правосудие по делам, вытекающим из административноправовых отношений, то можно сделать вывод, что элементы административной юстиции у нас существуют и развиваются. Однако по своей классовой природе и задачам они ничего общего не имеют с институтом административной юстиции в буржуазных странах ни по существу, ни даже с точки зрения формальной. Особенностью социалистического правосудия по делам, вытекающим из административноправовых отношений, является то, что гражданам не преграждается путь к защите их прав и в администра-

<sup>1</sup> См. К. С. Юдельсон, Советский гражданский процесс, Госюриздат, 1956, стр. 300—301.

тивном порядке. Как известно, основным признаком буржуазной административной юстиции является осуществление ее специальными судами, находящимися в конечном счете под контролем администрации. Таких судов у нас нет и нет предпосылок для их образования в будущем.

Демократические принципы деятельности советского государственного аппарата, его связь с трудящимися обуславливают подотчетность всех должностных лиц народу, широкую гласность в их деятельности. Поэтому отсутствует необходимость создания внутри системы административных органов организационно обособленных от них и пользующихся полной самостоятельностью судебных органов.

Для расширения контроля за деятельностью аппарата управления принципиальное значение имеет дальнейшее совершенствование контроля общих судов за законностью и обоснованностью административных актов, расширение сферы правосудия по делам, вытекающим из административноправовых отношений<sup>1</sup>.

В этой связи следует учесть высказывание В. И. Ленина в письме «О двойном» подчинении и законности» о возможности передачи прокурором спорного административного вопроса на решение суда. В. И. Ленин писал: «Надо помнить, что в отличие от всякой административной власти прокурорский надзор никакой административной власти не имеет и никаким решающим голосом ни по одному административному вопросу не пользуется ... Единственное право и обязанность прокурора передать дело на решение суда»<sup>2</sup>. Необходимо «...сохранить за прокурорской властью право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных

<sup>1</sup> Своеобразие этого процесса заключается в том, что суд, как правило, не отменяет административного акта, а своим решением лишь создает необходимую юридическую предпосылку для отмены (или признания недействительным) акта государственного управления и для прекращения административного производства по делу. Непосредственную же отмену незаконного акта управления на основе судебного решения и прекращение административного производства должен произвести соответствующий административный орган или должностное лицо. В деятельности суда, таким образом, сочетаются различные процессуальные формы.

<sup>2</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 327.

властей с точки зрения законности этих решений или постановлений, без права приостанавливать таковые, а с исключительным правом передавать дело на решение суда»<sup>1</sup>.

Какими же процессуальными правилами должны руководствоваться суды в этих случаях. Ответ, хотя еще и недостаточно полный, мы находим в нашем законодательстве. Так, дела, вытекающие из административно-правовых отношений, разрешаются судами в соответствии с общими правилами гражданского судопроизводства, но при наличии целого ряда изъятий. Например, нормы, определяющие судебный порядок рассмотрения жалоб на незаконное наложение штрафов в административном порядке, по своему характеру могут быть отнесены к смешанным нормам, в которых имеются административно- и гражданско-правовые элементы. Рассматривая административное дело, суд в отличие от общих правил гражданского судопроизводства применяет другие процессуальные сроки. Далее, если при исковом производстве неявка одной из сторон (ответчика) является основанием для того, чтобы суд отложил рассмотрение дела, то в делах, вытекающих из административно-правовых отношений, неявка участников процесса не является препятствием к тому<sup>2</sup>.

Следует также отметить, что административно-процессуальные, а не уголовно-процессуальные нормы определяют порядок рассмотрения судами и народными судьями дел об административных проступках, в том числе дел о мелком хулиганстве, о туеядцах и некоторых других дел.

Таким образом, наши суды применяют административно-процессуальные нормы, содержащиеся в действующем законодательстве. Значит, вопрос об административном процессе уже переместился из области чисто теоретической в область практической деятельности

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 330.

<sup>2</sup> По существу нормы, определяющие порядок производства по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, и представляют собой изъятия из общих норм гражданского судопроизводства. С нашей точки зрения, эти изъятия имеют административно-процессуальный характер.

органов государственного управления<sup>1</sup> и судебных органов.

Расширение компетенции судебных органов в области разрешения административных дел требует в свою очередь повышения квалификации судей и правильной организации работы народных судов и судов второй инстанции. Возможно, надо поставить вопрос о специальной квалификации судебных работников, занимающихся рассмотрением дел, связанных с административно-правовыми отношениями. При этом должен быть учтен опыт рассмотрения административно-правовых споров органами управления и такие его преимущества, как оперативное решение возникшего вопроса и систематический контроль.

Нами уже отмечалось, что наибольший эффект в охране прав граждан может быть достигнут при правильном сочетании различных способов охраны этих прав<sup>2</sup>.

Большинство ученых рассматривают три способа разрешения административных споров: судебный, административный и административно-общественный.

Если сопоставить два первых способа, то видно, что каждый из них имеет свои плюсы и минусы. С одной

<sup>1</sup> Об административном процессе в деятельности органов советского государственного управления подробно говорилось в первых двух главах данной работы.

<sup>2</sup> Канд. юрид. наук Л. В. Левшин на Межвузовском научном совещании, посвященном проблеме дальнейшего развития советской демократии и укрепления социалистической законности, выдвинул положение о трех способах защиты прав и интересов граждан — судебном, административном и судебно-административном. Последний способ относится к тому случаю, когда участнику административного правоотношения предоставляется право подать жалобу на действия административного органа в суд. С нашей точки зрения, выделение этого третьего способа защиты субъективных прав граждан принципиальных изменений в существующие два способа не вносит и может быть рассмотрено в каждом из этих двух основных способов. Однако Л. В. Левшин правильно отмечает, что сам по себе вид правоотношений не является решающим для определения метода его защиты. Этот метод определяется законодателем в зависимости от конкретных общественно-политических и экономических условий развития социалистического общества (см. тексты докладов и тезисы научных сообщений Межвузовского научного совещания на тему «Дальнейшее развитие советской демократии и укрепление социалистической законности», М., 1958).

стороны, гласность, публичность и равноправие участников административного спора перед судом, с другой стороны, оперативность, оценка того или иного деяния не только формально, но по существу, немедленное исправление допущенной административной ошибки. С одной стороны, равенство сторон процесса, с другой — упрощенная, не требующая больших затрат процедура рассмотрения дела.

Наибольший эффект в деле обеспечения законности может дать сочетание и активное использование обоих этих способов. В этой связи нецелесообразно было бы ослаблять один из способов за счет другого.

Проверка законности и обоснованности административных актов при обжаловании их может идти различными путями. В одном случае возникший спор разрешается вышестоящим государственным органом в порядке подчиненности, в другом — специально образованным исполнительно-распорядительным органом, в третьем — судом. Причем деятельность уполномоченных органов должна быть соответствующим образом организована и упорядочена, и здесь необходима разработка определенных административно-процессуальных норм.

К сожалению, в нашей юридической литературе пока основное внимание уделяется тем процессуальным нормам, в том числе и административно-процессуальным, которые применяются в суде. В частности, вопросу об административной юстиции уделили большее внимание процессуалисты-ученые, занимающиеся проблемами гражданского процесса.

Естественно, что специалистов в области гражданского процесса интересовал лишь вопрос о роли судебных органов при рассмотрении дел, вытекающих из административно-правовых отношений. Это обусловило односторонний характер решения ими проблемы административного процесса в целом и в первую очередь в деятельности аппарата управления.

Применение четких административно-процессуальных норм в практике деятельности государственных органов должно сыграть не последнюю роль в обеспечении прав и законных интересов граждан и их общественных организаций.

Чем глубже и всестороннее контроль за деятельностью управленческого аппарата, чем более детально

урегулированы полномочия и обязанности этих органов по отношению к другим субъектам административного права, тем лучше эти органы будут выполнять поставленные перед ними задачи.

Работники аппарата могут и добросовестно заблуждаться в отношении своих прав и обязанностей, поэтому надо не только урегулировать деятельность должностных лиц, но и обеспечить самим гражданам возможность широкой защиты своих прав. Тем самым правоохранительная деятельность государственных органов будет сочетаться с более широким развитием инициативы граждан и общественных организаций.

Едва ли можно решить такие задачи только путем надзорной деятельности советской прокуратуры. Советское государство заинтересовано в том, чтобы охрана прав и законных интересов граждан обеспечивалась разнообразными способами и методами. В этом отношении огромное принципиальное значение имеет организация и деятельность органов партийно-государственного контроля в центре и на местах.

В решениях партии сказано, что одной из важнейших обязанностей органов партийно-государственного контроля является охрана прав советских граждан, борьба с бюрократизмом и волокитой при всемерном участии широких масс трудящихся. Решению этой общей задачи должны служить и административно-процессуальные нормы и основанный на них административный процесс в различных его видах.

Административный процесс в СССР является одним из важных средств защиты субъективных прав советских граждан. Этот процесс имеет все основания для дальнейшего развития и совершенствования.

## **Оглавление**

### **Понятие и принципы административного процесса в СССР**

§ 1 Правовое регулирование административно-процессуальных отношений и понятие административного процесса 3

§ 2 Административно-процессуальное законодательство и теории административного процесса в зарубежных социалистических странах 18

§ 3 Материальное и процессуальное административное право 28

§ 4 Административно-процессуальные нормы в советском законодательстве 36

§ 5 Особенности советского административного процесса и тенденции его развития. Проблема кодификации административно-процессуальных норм 42

§ 6 Субъекты административно-процессуальных отношений 56

### **Стадии советского административного процесса**

#### **Гарантии прав граждан и участие общественности в процессе**

§ 1 Возбуждение административного дела и направление его по подведомственности 69

§ 2 Рассмотрение и разрешение административного дела 89

§ 3 Разрешение по административному делу 106

§ 4 Исполнение решения по административному делу 119

§ 5 Обжалование и пересмотр решения по административному делу 129

Административный процесс в СССР и проблема административной юстиции 137