

ЮСТИЦИЯ

Теоретические проблемы

АДМИНИСТРАТИВНАЯ

Д. М. Чечот

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА
И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ имени А. А. ЖДАНОВА

Д. М. ЧЕЧОТ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

(Теоретические проблемы)



ИЗДАТЕЛЬСТВО ЛЕНИНГРАДСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
1973

*Печатается по постановлению
Редакционно-издательского совета
Ленинградского университета*

В монографии предпринята попытка комплексного анализа проблем административной юстиции. Автор использует как общетеоретический и исторический, так и специальные (административно-правовой, гражданско-процессуальный) методы научного анализа. Исследуется действующий порядок административной юстиции в основных капиталистических государствах, а также в некоторых зарубежных социалистических странах. Поскольку в СССР обеспечение законности в области государственного управления осуществляется в значительной степени с помощью контроля общих судов, постольку автор уделяет внимание истории этого порядка и подвергает критическому рассмотрению многочисленные предложения о расширении судебного контроля в области государственного управления. Существенное место занимает исследование гражданского судопроизводства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

Книга рассчитана на теоретиков, административистов и процессуалистов (научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов), а также на работников юстиции.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Теоретические и практические проблемы обеспечения законности в сфере государственного управления находятся сейчас в центре внимания советской юридической науки. Развитие социалистической демократии, достижение четкости, слаженности и высокой культуры в работе всех звеньев государственного аппарата, укрепление законности, правопорядка и государственной дисциплины, преодоление все еще встречающихся в нашей жизни проявлений бюрократизма и формализма являются важнейшими факторами, способствующими укреплению и защите прав советских граждан.¹ «Укрепление законности, упрочение социалистического правопорядка — это... общегосударственная, общепартийная задача», — подчеркивал Л. И. Брежнев в своем выступлении перед избирателями.²

Способы и средства обеспечения законности в деятельности государственного аппарата многообразны. Именно поэтому названная проблема исследуется представителями различных отраслей советской правовой науки. Представители общей теории права сосредоточивают внимание на общих предпосылках взаимоотношений личности и государства, подчеркивая детерминированность законности в разные исторические эпохи глу-

¹ См.: «Советское государство и право», 1970, № 10, стр. 3.

² «Правда», 1970, 13 июня.

бокими социально-политическими факторами.³ Административисты обращают главное внимание на характеристику государственного аппарата, анализируют формы и методы его деятельности, исследуют правовые гарантии обеспечения законности в сфере государственного управления, проблемы развития и совершенствования административного процесса.⁴ Специалисты гражданского процесса подвергают изучению и анализу особенности судопроизводства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, ставят вопрос о расширении судебной подведомственности по административным делам.⁵

Проблема «связанности» государственных органов правом относится к числу методологических. Одним из важнейших средств обеспечения законности в деятельности государственных органов управления является использование специальных юрисдикционных органов контроля, действующих в порядке судебной процедуры. Именно использование таких юрисдикционных органов для осуществления контроля за законностью в области государственного управления обусловило возникновение так называемой «административной юстиции». Исторические формы этого института оказались многообразными. Для осуществления судебного контроля за действиями административных органов использовались и используются обычные суды, специальные административные суды, квазисудебные органы,

³ См.: Г. В. Мальцев. Государство и личность при социализме. «Советское государство и право», 1970, № 8, стр. 13 и сл.; В. М. Чхиквадзе. Личность и государство: взаимная ответственность. «Советское государство и право», 1971, № 1, стр. 19, и др.

⁴ См.: А. Е. Лунев. Ленинские идеи о государственном аппарате и их значение для современности. «Советское государство и право», 1969, № 10; Н. Г. Салищева. Административный процесс в СССР. М., 1964; Е. е. же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; В. Д. Сорокин. Административно-процессуальное право — отрасль права. «Советское государство и право», 1969, № 8, и др.

⁵ См.: П. Ф. Елисейкин. Судебный надзор за деятельностью административных органов. «Проблемы государства и права на современном этапе». Владивосток, 1963; А. Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Автореф. канд. дисс. М., 1966; И. А. Жеруолис. Судопроизводство по административным делам. «Советское государство и право», 1970, № 2; Е. о. же. Сущность советского гражданского процесса (гл. IV). Вильнюс, 1969; Д. М. Чечот. Проблема защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых судопроизводств советского гражданского процесса (гл. IV). Автореф. докт. дисс. Л., 1969, и др.

комбинации тех и других и т. д. Социально-экономические условия не могли не оказать влияния на развитие и сущность административной юстиции. В буржуазных странах административная юстиция оказалась острым орудием защиты государственных интересов, тонко вуалирующим классовую направленность всей процедуры разрешения административных споров. В то же время нельзя не отметить относительной прогрессивности институтов буржуазной административной юстиции по сравнению с методами прямого административного и внесудебного произвола.

В социалистических странах проблема защиты прав и интересов граждан в их спорах с административными органами была решена на новой социально-экономической основе и с использованием новых юридических форм. Отказавшись от копирования буржуазных форм административной юстиции, социалистические страны построили систему защиты административных прав с учетом исторической обстановки и индивидуальных потребностей общественного развития в каждой стране. Некоторые из социалистических стран сосредоточили правовые средства по обеспечению законности в области государственного управления в рамках прокурорского надзора и общих судов, в других странах для решения этих задач используются «особые юрисдикции» (Болгария) или «административный процесс» в административных органах, а также общие суды (Югославия) и т. д. Процесс формирования административной юстиции в социалистических странах не закончен.

В настоящей работе предпринимается попытка комплексного анализа проблем административной юстиции. Автор подвергает проблему как общетеоретическому и историческому, так и специальному (административно-правовому, гражданско-процессуальному) анализу. Поскольку в СССР обеспечение законности в области государственного управления осуществляется в значительной степени с помощью контроля общих судов, постольку существенное место в работе занимает исследование судопроизводства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

«Повышение четкости, слаженности и культуры в работе государственного аппарата, всех органов управления»⁶ являет-

⁶ Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, стр. 204.

ся важнейшей задачей партии, всех государственных органов. В решении этой задачи существенную роль играют и советские суды. Исследование путей совершенствования и расширения судебного контроля в области государственного управления в свете последних партийных и государственных решений приобретает особую актуальность.

Глава I

ПОДЗАКОННОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ЕЕ ИСТОЧНИКИ И СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ

Положение личности в современном мире, раздираемом острейшими классовыми противоречиями, неизбежно ставит вопрос о взаимоотношениях личности с органами государственной власти и управления. Приобретая в известной мере трагическую окраску применительно к отношениям личности и власти в условиях капитализма и его высшей стадии империализма, вопрос этот не снимается и для общества, порвавшего с эксплуатацией и создавшего государство нового, высшего типа — социалистическое государство. В условиях социализма отношения личности и государства приобретают качественно новый характер, как в силу изменившейся природы самого государства, так и в силу происшедших под влиянием революционных преобразований сдвигов в самосознании самой личности. Это обстоятельство изменяет характер отношений между личностью и государством, но совсем не делает их простыми.

Взаимоотношение и взаимодействие общества, государства и личности чрезвычайно сложны. Не случайно история общественных наук знает громадное число теоретических доктрин, пытавшихся так или иначе объяснить существо отношений между человеком, с одной стороны, и государством и его органами — с другой. Гегель писал в «Философии духа», что «история государственных устройств есть история... правовых отношений индивидуумов к ним и отношений их между собой и к своему центру».¹

Анализируя экономическую (в основном) сторону капиталистических отношений, буржуазная наука выдвинула концепцию «государства ночного сторожа», задача которого состоит главным образом в охране свободного предпринимательства от постороннего вмешательства. Переход капитализма на империа-

¹ Гегель. Соч., т. III. М., 1956, стр. 310.

листический этап принес с собой новые идеи, в силу которых «государство всеобщего благосостояния» активно вмешивается в область частных отношений.²

Юридическая сторона отношений между государством и личностью наиболее ярко воплотилась в теории «правового государства». Эта теория господствовала в буржуазной правовой науке XIX и начала XX веков. В период между I и II мировыми войнами она несколько утратила свою популярность, но затем была вновь возрождена и поднята на щит. Именно с этой теорией связаны многие теоретические и практические проблемы судебного контроля за действиями органов государственного управления. Поскольку буржуазная наука использует эту концепцию в острой идеологической борьбе для возвеличивания буржуазного государства и так называемого «свободного мира», которые противопоставляются социалистическому государству, якобы «тоталитарному» и лишенному правовой основы, постольку анализ и критический разбор концепции «правового государства» имеют для нашего исследования существенное значение.

Теория «правового государства» (Rechtsstaat)³ была в свое время сформулирована немецкими юристами, однако не стала чисто немецким достоянием и нашла сторонников в Англии, Франции, Швейцарии, России, Италии и других странах. Возникновение этой теории в Германии было не случайным. Именно там буржуазия, уже добившаяся установления своего экономического господства, более чем где бы то ни было страдала от феодальной раздробленности и абсолютистского произвола «неограниченной бюрократической монархии».⁴ Хотя идеологические корни идеи «правового государства» уходят в предшествующие эпохи и, как справедливо указывалось в литературе, соавторами этой теории могут считаться и Гуго Гроций, и Жан-Жак Руссо, и Кант,⁵ формирование основных положений теории и, главное, попытка их осуществления на практике связаны прежде всего с Германией.

Именно Германия переживала в указанное время эпоху социальных сдвигов и, видимо, именно поэтому немецкие идеи о «правовом государстве» нашли наибольший отклик в буржуазной юридической науке дореволюционной России, для которой период сдвигов был еще впереди. В меньшей степени эти идеи были восприняты в странах, уже переживших крушение феодализма и приход к власти буржуазии.

² С. Завадский. Государство благоденствия. М., 1966, стр. 35.

³ Р. Гнейст пишет, что введение в науку термина «правовое государство» принадлежит Р. фон-Молю (имперскому министру юстиции) (см.: Правовое государство и административные суды Германии. СПб., 1896, стр. 335).

⁴ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 5, стр. 204.

⁵ См. сб.: Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве. М., 1967, стр. 95.

Существо теории «правового государства» в интерпретации одного из ее русских сторонников состоит в следующем: «Правовым называется государство, которое признает обязательным для себя, как правительства, создаваемые им же, как законодателем, юридические нормы. Правовое государство в своей деятельности, в осуществлении правительственных и судебных функций связано и ограничено правом, стоит под правом, а не вне и над ним».⁶ Практическое осуществление этих идей сводилось к целому ряду требований, предъявляемых к построению соответствующей государственной и правовой системы.

Правовое государство противопоставлялось его адептами прежде всего феодально-абсолютистскому, полицейскому государству. Требование конституционности — первое из основных требований сторонников правового государства. «Правовое и конституционное государство — синонимы».⁷ Хотя идея правового государства связывалась главным образом с республиканской формой правления, ни сами представители этой доктрины, ни наиболее дальновидные представители правящей бюрократии не исключали возможности использования идеи «правового государства» в условиях монархического строя.⁸ Вторым признаком «правового государства» признавалось обязательное проведение в жизнь принципа разделения властей. Господство законодательной власти, как власти верховной, является отличительным свойством правового государства. Это господство находит свое выражение в формальном понятии закона как высшей в государстве юридической нормы.⁹ В английском варианте эта сторона «правового государства» рассматривалась как «господство права». Профессор Оксфордского университета Дэйси по этому поводу писал: «Господство закона, составляющее основной принцип нашей конституции, имеет тройное значение. Оно означает, во-первых, решительное устранение административного произвола, — в форме ли королевской прерогативы, или широкой дискреционной власти правительства. Англичане управляют законом и только законом... Господство закона означает далее равенство всех перед его лицом, т. е. одинаковое подчинение всех классов общему закону страны, применяемому ко всем обыкновенными судами... В этом смысле господство закона устраняет мысль об изъятии чиновников и других лиц от обязанности повиноваться тому же закону или быть подсудными тому же суду, что и прочие граждане... Наконец, в-третьих, господство права может служить у

⁶ В. Гессен. О правовом государстве. СПб., стр. 12.

⁷ Там же; стр. 19.

⁸ Бисмарк в период проведения социальных реформ в Германии приветствовал создание административной юстиции, этого необходимого и важного инструмента «правового государства». Указанная теория оказалась настолько универсальной, что ее, как мы увидим ниже, использовали даже фашисты.

⁹ В. Гессен. О правовом государстве, стр. 20.

нас формулой для выражения того факта, что ...общие принципы права благодаря деятельности судов и постановлениям парламента распространены были на корону и ее служителей». ¹⁰

Третий признак «правового государства» состоит, по мнению буржуазных юристов, в подзаконности правительственной власти и основанном на этом обстоятельстве правовом характере отношений между властью и гражданами. В абсолютистском, полицейском государстве индивид — объект власти, в правовом государстве он субъект прав. Там он подданный, здесь — гражданин. В полицейском государстве отношение государства к гражданину — властеотношение, в правовом государстве — правоотношение.

Четвертый и, как признают буржуазные авторы, главный признак правового государства — гарантированность субъективных прав граждан по отношению к административным органам. Этот признак, по их мнению, якобы не оставляет места для административного произвола. Гарантия субъективных прав обеспечивается ответственностью правительства и министров перед парламентом, а также возможностью со стороны граждан использовать судебную форму защиты против любых действий административных органов. *Административная юстиция*, таким образом, является неременной принадлежностью «правового государства».

Концепция «правового государства» противоречит не только марксистским научным взглядам на соотношение государства и права в обществе, но и существенно расходится с практикой взаимоотношений между буржуазным империалистическим государством и его правом. Государство и право относятся к числу явлений одного порядка: они возникают на одной социально-экономической базе и несмотря на тесную связь между собой не могут находиться в подчинении друг у друга. Право не может стоять «над государством» (так же, как оно не стоит и «под ним»), ибо само по себе право возникает прежде всего в силу причин, коренящихся в условиях материальной жизни общества, с которыми в конечном счете не может не считаться и государство, санкционирующее или издающее правовые нормы. Государство не безгранично в своих возможностях влияния на право. «Государство не может волюнтаристски делать с правом все, что пожелает. Диалектика соотношения государства и права обусловлена тем, что они равно определяются экономическим строем общества. Государство не может создать иное право, чем то, которое обусловлено этим строем; оно не может вложить в него иные принципы, чем те, которые обусловлены

¹⁰ Цит. по: М. М. Ковалевский. Учение о личных правах. М., 1905, стр. 28—29.

¹¹ В. Гессен. О правовом государстве, стр. 21—23.

характером производственных отношений. В этом смысле государство связано».¹²

Практика последних десятилетий показывает, что империалистическое государство постоянно стремилось выйти за пределы буржуазного права, изменить его в своих интересах. В этом смысле современное буржуазное государство сплошь и рядом пыталось и пытается встать «над правом», результатом чего является глубокий кризис буржуазного права и буржуазной законности.

Несмотря на это, буржуазная правовая теория всегда стремилась обосновать необходимость «правового государства» и пыталась найти теоретические обоснования правовой связанности органов государства. Некоторые из этих обоснований представляют определенный интерес.

«Утилитарная» доктрина неразрывно связана с иеринговской теорией интереса. Самоограничение государственной власти, по Иерингу, это прежде всего проявление всеобщего закона самоограничения интересов. Многовековая практика приучила людей к тому, что в их интересах обуздывать проявления своего эгоизма.¹³ Эта практика была воспринята и понята государством. Всякая слабость власти — смертный грех для государства, который менее прощается его руководителям, чем жестокость и произвол. Ограничивая свою силу, государственная власть действует прежде всего в своих собственных интересах. В любом случае для власти выгоднее одевать правовую личину, чем действовать по открытому произволу.¹⁴ Эта теория не отвечает на вопрос, почему государство, решившее себя самоограничить правом, в действительности сплошь и рядом отбрасывает многие правовые формы и действует по своему произволу. Почему его не удерживает в этих случаях тот интерес, о котором говорит Р. Иеринг?

Теория самоограничения посредством разума и логики может быть условно названа «психологической». Ее представитель Тард считал, что «держатели власти» бывают принуждены преклоняться перед неотразимыми требованиями «логической совести». «Истинная сдержка власти — в разуме того, кто ее осуществляет, или, лучше сказать, в независимости этого разума от его интересов и страстей».¹⁵ Идеалистический и даже мистический характер подобных рассуждений очевиден.

Следует, наконец, упомянуть о теории «давности» (Еллинек), сущность которой состоит в том, что самоограничение го-

¹² В. А. Гуманов. Что скрывается за лозунгом «господство права»? «Советское государство и право», 1963, № 9, стр. 53.

¹³ «Эгоизм заставляет власть вступить на путь права» (Р. Иеринг. Цель в праве. СПб., 1881, стр. 249).

¹⁴ См.: С. А. Котляревский. Власть и право. М., 1915, стр. 34—35; Н. М. Коркунов. Лекции по общей теории права. СПб., 1909, стр. 261—263.

¹⁵ С. А. Котляревский. Власть и право, стр. 38—39.

сударства, якобы, связано тысячелетними традициями, давностью его развития. Поскольку общество привыкает рассматривать государство как некое юридически обязательное учреждение, основанное на норме права, постольку и государственная власть должна поддерживать это представление в глазах общества, облекать свои веления в правовую форму. «Подвластное население может увидеть во вчерашнем узурпаторе своего законного властителя, но лишь при условии соблюдения им известного правового минимума».¹⁶ Дело, таким образом, в привычке подвластных и в необходимости для властвующих соблюдать известный декорум.

Нетрудно заметить, что все перечисленные теории далеки от выявления действительных причин самоограничения государственной власти. Если Р. Иеринг все же делает попытку определенного материального истолкования поднятой проблемы, не доходя, конечно, до выявления ее социально-экономических, классовых корней, то остальные авторы просто скользят по поверхности.

Изложение проблемы «правового государства» имело бы только исторический интерес, если бы основные положения теории ушли в небытие вслед за своими авторами. Но так не случилось.

Возникнув как теория в значительной степени либеральная, теория «правового государства» на заре своего развития была юридическим выражением идей экономического либерализма с его требованием свободного предпринимательства, огражденного от любого, в том числе и государственного, вмешательства. Экономическая концепция «государства ночного сторожа» и юридическая концепция «правового государства» шли нога в ногу.¹⁷ Первая концепция в связи с вступлением капитализма в высшую стадию — империализм, потерпела крах. На смену ей пришла концепция «государства всеобщего благосостояния» с ее идеями о широком вмешательстве (интервенции) государства в экономическую (и не только экономическую) жизнь общества с тем, чтобы опекаемая личность находилась на попечении государства «от колыбели до могилы».¹⁸ Между тем концепция «правового государства» несмотря на все удары, нанесенные ей ходом исторического развития (в особенности в Германии), не только не сошла с научной исторической арены, а, наоборот, находится до сего дня на вооружении реакционных общественных кругов капиталистических государств. В известной мере эта концепция приобрела универсальный характер, так как ее используют в своих интересах и либеральные буржуазно-демократические круги, и самые крайние экстремистские силы.

¹⁶ Там же, стр. 42.

¹⁷ С. Завадский. Государство благоденствия, стр. 15.

¹⁸ См. там же, стр. 35—55, 133.

Именно поэтому перед нами стоит задача критического отношения ко всему тому, что сказано о «правовом государстве» в буржуазной литературе. Мало вскрыть органические пороки этой концепции, хотя это и очень важно, так как одним из самых распространенных приемов наших идеологических противников является противопоставление социалистического государства «правовому государству», якобы нашедшему воплощение в странах так называемого «свободного мира». ¹⁹ Необходимо найти материалистическое, марксистское объяснение того обстоятельства, что государство и право, будучи самостоятельными явлениями, одновременно находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, в силу которых закономерности развития одного явления отражаются на закономерностях развития другого. В чем действительные корни того обстоятельства, что любое государство так или иначе должно считаться с нормами им же изданного права? В чем причина установления самим государством пределов для осуществления власти органами этого же государства? Почему, обеспечивая осуществление контроля за деятельностью своих органов, государство использует специальные органы, стоящие вне системы администрации (общие и административные суды, квазисудебные органы)? Попытаемся ответить на эти вопросы.

Право — неперемный спутник государства. Они возникают одновременно и в будущем отомрут одновременно по одним и тем же причинам. «Им обоим отмерен один и тот же век в истории человеческого общества... неразрывная их связь объясняется одним и тем же историческим процессом разделения общества на классы, классовой борьбой и, наконец, исчезновением классов в будущем обществе». ²⁰ Управлять в классовом обществе без права нельзя, так же как нельзя добиться осуществления права помимо государства. ²¹ Право используется в том направлении, которое отвечает интересам господствующих в обществе групп (классов или всего народа). В праве воплощается государственная воля господствующего класса, а поэтому государство заинтересовано в том, чтобы установленные или санкционированные им нормы права соблюдались в обществе. Более того, государство заинтересовано в добровольном соблюдении норм права, так как в противном случае значительная часть сил публичной власти должна быть отвлечена от вы-

¹⁹ См.: В. А. Туманов, ук. ст. «Советское государство и право», 1963, № 9; И. А. Ледях. Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве. М., 1967, стр. 91—94. — Авторы подробно говорят об использовании концепции «правового государства» в антикоммунистических целях.

²⁰ М. А. Аржанов. Государство и право в их соотношении. М., 1960, стр. 33.

²¹ В классовом обществе невозможно упорядочить общественные отношения, обеспечить их дальнейшее развитие и охрану без права, правового регулирования (см.: С. С. Алексеев. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, стр. 8).

полнения других, не менее важных государственных функций. Управлять на «чистом», перманентном и всеобщем принуждении в течение более или менее длительного времени нельзя. Добровольность соблюдения норм права отнюдь еще не свидетельствует о том, что люди во всех случаях признают справедливость и обоснованность правовых предписаний. В условиях эксплуататорского общества, основанного на классовом угнетении, добровольное исполнение нормы представителями эксплуатируемых классов, как правило, имеет своим основанием не осознание общественной необходимости соответствующего поведения, а убеждение в неизбежности принуждения со стороны государства в случае отказа от соблюдения нормы. Для общества, свободного от эксплуатации, добровольное соблюдение нормы, наоборот, как правило, имеет своим источником убеждение в справедливости правового правила, хотя и в этом случае было бы наивно предполагать, что всякая добровольность есть проявление действительной «доброй воли».

Но, чтобы люди добровольно соблюдали правовые предписания, необходимо, чтобы они видели, что нормы права также добровольно соблюдаются и органами самого государства. Полный произвол органов государства неизбежно толкнет людей на то, чтобы исполнять акты произвола только по прямому принуждению, так как в соблюдении постоянно нарушаемых по произволу норм не будет никакого смысла. Следовательно, управляя на основе «чистого произвола», нужно рассчитывать на необходимость принуждения в каждом отдельном случае проведения в жизнь веления произвола.²² Между тем управление на такой принципиальной основе чрезвычайно осложнено, если вообще не невозможно. Даже фашистское государство, являвшееся воплощением необузданного и вопиющего произвола, вынуждено было, сломав до основания систему буржуазно-правовых гарантий, оставить нетронутой основную часть государственного законодательства и использовать, как это ни парадоксально, в своих целях лозунги «правового государства».²³

Таким образом, для любого государства проблема стоит так: действующее в данном государстве право выражает волю господствующего класса этого же государства, и поэтому государство и право всегда едины по своей классовой природе, по своим целям, по сущности тех правовых и политических идей, которые в них воплощены.²⁴ Это не исключает противоречий между ними (различных по своему характеру в эксплуататор-

²² В этом случае на место нормативного будет поставлено казуальное регулирование, совершенно неприемлемое в развитом обществе, так как нормативное регулирование является объективной материальной потребностью всякого классового общества (см.: Л. С. Я в и ч. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961, стр. 18—19).

²³ См. сб.: Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве, стр. 104—105.

²⁴ См.: М. А. А р ж а н о в. Государство и право в их соотношении, стр. 44.

ском или в социалистическом обществе), однако, как бы далеко не заходили эти противоречия, они не могут привести к тому, чтобы право оказалось абсолютно независимым от государства или, наоборот, государство решило совершенно игнорировать «свое» право. Видимо поэтому потуги буржуазии избавиться от ставшей для нее невыносимой собственной законности, хотя и привели к поразительным фактам нарушений законности, к попранию элементарных буржуазно-демократических свобод, к пренебрежению конституционными гарантиями и т. д., не могли все же привести к ликвидации буржуазного права вообще и полному распаду законности.²⁵ Право не может «уйти» из общества раньше своего государства. В свое время буржуазное право исчезает с исторической сцены так же, как это произошло с рабовладельческим и феодальным правом, но вместе с ним исчезнет и буржуазное государство.

Государство подчиняет деятельность своих органов закону (праву) не потому, что государство в целом подчиняется праву, «находится под ним», и не потому, что ему это выгоднее делать, или потому, что им руководит логика или разум. Суть дела в том, что государство и право воплощают в себе волю одного и того же класса. Так же как право не является извечной категорией, стоящей «над» государством, так и государство не является всемогущим учреждением, создающим право по своему произволу. Воля господствующего класса, воплощенная в праве, определяется и ограничивается условиями материальной жизни этого класса и всего общества.

В нашей литературе объективные причины необходимости подчинения праву органов государства, как правило, не выявляются. В работах, посвященных законности, излагаются лишь факты, связанные с борьбой Советского государства за законность, либо факты нарушения законности в практике буржуазных государств. Между тем вопрос этот имеет существенное значение.

Причины связанности органов государства правовыми нормами, т. е. причины проведения законности в деятельности органов государственного управления, следует искать в экономических, политических и идеологических обстоятельствах. Именно они, а не «свободная» воля того или иного государственного деятеля, группы лиц или целого класса, определяют объективную необходимость подзаконности в деятельности органов государства.

В праве отражаются условия материальной жизни общества и закрепляются общественные отношения, соответствующие определенному уровню развития производительных сил общества. Уровень экономического развития определяет возможности и пределы правового регулирования. Именно поэтому абсо-

²⁵ См.: М. С. Строгович. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1961, стр. 234.

лютная свобода (произвол) в деятельности органов государства практически невозможна. Она ограничена экономическими условиями материальной жизни, воплощенными и объективированными в праве. В письме к Шмидту Ф. Энгельс писал: «В современном государстве право должно не только соответствовать общему экономическому положению, не только быть его выражением, но также быть *внутренне согласованным* выражением, которое не опровергало бы само себя в силу внутренних противоречий».²⁶ Несмотря на все поразительные проявления деспотизма и беззакония фашизм, как известно, не «вышел» за пределы капиталистического способа производства, не отбросил в сторону все нормы буржуазного права.²⁷ Бесспорно, это не исключает того, что органы государственной власти и управления могут действовать в противоречии как с объективными экономическими условиями, так и с нормами права, в которых эти условия так или иначе отразились. «...Политическая власть может причинить экономическому развитию величайший вред и может вызвать растрату сил и материала в массовом количестве»,²⁸ — писал Ф. Энгельс в том же письме к Шмидту. Следует однако иметь в виду, что рано или поздно условия материальной жизни в конечном счете установят предел любому административному произволу. Вот почему можно считать, что условия материальной жизни общества являются одной из главных первопричин установления правового предела в деятельности органов государства.

Политическая сторона государственной власти проявляется в ее классовом единстве. Государство используется господствующим классом для своей политической организации и сплочения, для воспитания дисциплинированности у каждого члена класса, для борьбы с подчиненными классами. Проведение политики господствующим классом требует единообразия в деятельности как высших, так и низших звеньев государственного аппарата, как в центре, так и на местах. Принадлежность к господствующему классу накладывает определенные обязанности, политически связывает деятельность представителей государственного аппарата. «Спрашивается, в чем состоит суть отношений должностных лиц всякого общества к этому обществу? Очевидно, в том, что должностные лица осуществляют не свою личную (или групповую или кружковую) волю, а волю этого общества»,²⁹ — писал Ленин. Деятельность всего государственного механизма, поведение должностных лиц, функционирова-

²⁶ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 37, стр. 418.

²⁷ С. Л. Зивс приводит характерное свидетельство реакционного западно-германского профессора Фр. Хиппеля, который признает, что при Гитлере неоценимым средством обмана явилось сохранение «добрых старых слов», как, например, «справедливость», «законность» (см. сб.: Кризис буржуазной законности в современных империалистических государствах. М., 1958, стр. 43).

²⁸ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 37, стр. 417.

²⁹ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 24, стр. 36.

ние государственного аппарата имеют для обеспечения единства классовой политики решающее значение. Классовая борьба это прежде всего борьба за власть в государстве и в этой борьбе от единства и сплочения классовых сил зависят победа или поражение. Наиболее рациональным и эффективным средством обеспечения единства в политике господствующего класса является *нормативное* правовое регулирование. Именно оно обеспечивает единообразие, устойчивость и правовую обеспеченность в деятельности всех государственных органов и должностных лиц. Вот почему следует говорить о существенных политических причинах, обуславливающих установление правовой системой норм, регулирующих деятельность государственных органов и должностных лиц, определяющих подзаконность их поведения. Дело здесь не в желании или в нежелании государственной власти подчинить деятельность своих органов и своей администрации праву, а в том, что такое подчинение вызывается политическими задачами, стоящими перед господствующим классом всякого государства. Игнорирование этого обстоятельства неизбежно приводит к ослаблению государства и его политической роли в обществе.

Есть, наконец, и идеологические причины, которые объясняют, почему государство устанавливает подзаконность в деятельности государственных органов и должностных лиц. Бесспорно, что в каждой социально-экономической формации есть свои идеологические взгляды и принципы. Идеология феодализма отличается от буржуазной идеологии, а все эксплуататорские идеологии не имеют ничего общего с идеологией социалистической. В то же время есть «нечто», присущее любой идеологии: всякая идеология направлена на то, чтобы оправдать существование того общественного строя и того государства, на базе которых она сложилась, обосновать необходимость господства того класса, выражением интересов которого данная идеология является. В этом — смысл существования идеологии в целом.

Всякая идеология господствующего в обществе класса стремится к тому, чтобы доказать справедливость господства своего класса, справедливость государственной организации и деятельности государственных органов, справедливость права, воплотившего в себе интересы господствующего класса. «Социальная жизнь строится на двух факторах: право и власть, — пишет французский юрист Рубе. — Политическая власть в обычное время заинтересована в том, чтобы ее считали справедливой. Именно поэтому кажется, что государство и право сливаются...»³⁰

Понятие справедливости всегда было классовым понятием:

³⁰ Цит. по: Моника и Ролан Вейль. Идеалистические концепции права и классовый характер буржуазной законности. В сб. Против современной правовой идеологии империализма. М., 1962, стр. 280.

для рабовладельца справедливым было бесправное положение раба, для феодала справедливость воплощалась в привилегиях его класса, буржуа видят справедливость в свободе эксплуатации, а пролетарии, наоборот, — в свободе от эксплуатации. «...Понятия равенства и справедливости не могут выражать вечную справедливость и истину», — говорил Ф. Энгельс.³¹

Историческое развитие понятий справедливости, равенства и свободы постепенно привело к тому, что «свобода и равенство были провозглашены правами человека»,³² т. е. воплотились в праве. Право и суд, осуществляющий правосудие, стали олицетворять во всеобщем буржуазном мнении идеи свободы, равенства, справедливости,³³ хотя научный марксистский анализ без особого труда устанавливал мнимый характер подобной справедливости, равенства и свободы.

Как ни изменились взгляды и политика империалистической буржуазии за истекшее столетие, как ни приходится буржуазии в целях сохранения своего господства «вылезать» из рамок своего же права и своей законности, право и суд остаются важнейшими орудиями поддержания классового господства буржуазии, важнейшими политическими и идеологическими факторами. Не случайно одними из главных способов нарушения буржуазной законности являются различные приемы «легализованного» (все же!) произвола («делегированное законодательство», «декреты-законы» и т. д.). С идеологической точки зрения буржуазии «удобно» прикрываться правом и создавать иллюзию полной правовой связанности государственного аппарата. В. И. Ленин писал, что «в странах с давней демократически-парламентской культурой буржуазия великолепно научилась действовать не только насилием, но и обманом, подкупом, лестью, вплоть до самых утонченных форм этих приемов».³⁴ С этой же точки зрения буржуазный суд является «тонким орудием» (Ленин) *упрочения* господства буржуазии, с одной стороны, и *оправдания* этого господства — с другой. Осуществляя контроль за действиями административных органов, буржуазный суд создает иллюзию действительной подзаконности административной деятельности. Между тем эта подзаконность проводится в жизнь лишь настолько, насколько это отвечает интересам господствующего класса. Одновременно буржуазная теория, превознося свой суд, стремится всеми силами поставить его над законом, расширить права суда и пределы судебного усмотрения.³⁵

³¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, стр. 637.

³² Там же, стр. 107.

³³ Р. Иеринг считал, например, что учреждение суда является принципиальным самоограничением государственной власти (см.: Р. Иеринг. Цель в праве, стр. 284).

³⁴ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 39, стр. 99.

³⁵ См.: В. А. Туманов. Критика современной буржуазной теории права. М., 1957, стр. 112—113.

Можно, таким образом, сказать, что экономические, политические и идеологические обстоятельства определенным образом детерминируют необходимость правовой связанности в деятельности органов государственной власти и управления и использования для этого судебных органов. Подзаконность деятельности государственного аппарата и судебный контроль за ним имеют своим источником не свободную волю господствующего класса, который якобы «может установить такую подзаконность, а может и не установить», а целый ряд обстоятельств, с которыми господствующий класс любого общества не может не считаться.

Это не означает, конечно, что такая детерминация имеет абсолютное значение. Господствующий класс и его государство могут и пренебречь в той или иной степени этими обстоятельствами, хотя подобное пренебрежение и не может быть безграничным. Право не создается государством по голому произволу господствующего класса.³⁶ В разных социально-экономических условиях отношение к этой проблеме проявляется по-разному. Даже в рамках одной и той же формации отношение господствующего класса к проблеме подзаконности государственного аппарата может существенно изменяться. Так, например, буржуазия, завоевывающая власть, была существенно заинтересована в ограничении произвола государственной администрации, которая тогда рекрутировалась главным образом из представителей дворянства. Именно на этой почве и появились наиболее воинствующие либеральные идеи о судебном контроле над администрацией (Р. Гнейст).

Противоположные идеи появляются в более поздний период, когда рамки буржуазной законности оказываются тесными для империалистического государства, когда представители трудящихся классов овладевают умением использовать некоторые буржуазно-демократические гарантии в своих интересах. Если ранее считалось, что судебный контроль за действиями администрации имеет своей целью защиту прав и интересов граждан, то теперь утверждается, что цель такого контроля — ограждение интересов государственного аппарата от необоснованных претензий со стороны граждан. Разрабатывается в теории, а главное проводится в жизнь, идея о том, что обычные суды вообще не в состоянии обеспечить эффективный судебный контроль за действиями административных органов (Англия, США). Ставится под сомнение целесообразность процессуальной формы при рассмотрении этих дел, ее место занимает «квасисудебная форма» (США, Англия), а то и полное отсутствие формы (США).

Из этого не следует делать вывод, что институт правовой связанности в деятельности государственного аппарата и су-

³⁶ См.: В. М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность. М., 1967, стр. 298.

дебного контроля за ним подвергается сейчас на Западе полному разрушению. Указанные выше экономические, политические и идеологические обстоятельства ставят этому определенный предел. Нельзя также сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что в условиях роста коммунистического и рабочего движения, когда имеет место «натиск трудящихся во главе с рабочим классом не только на отдельные группы капиталистов, но и на всю систему государственно-монополистического господства»,³⁷ некоторые органы местной муниципальной власти (Франция, Италия) оказываются в руках прогрессивных сил. Образно говоря, это как раз тот случай, когда коммунисты получают возможность «поднять рабочих против капиталистов при помощи аргументов самих капиталистов...» (Энгельс).³⁸ Вопрос о подзаконном характере деятельности органов государственного управления тогда приобретает для буржуазного государства иной смысл по сравнению с тем, когда у кормила местной администрации находятся представители «своего» класса.

Совершенно другой подход к вопросу о подзаконности деятельности органов государственного управления мы видим в социалистических странах. Отвергая идею «правового государства» как научно несостоятельную, марксистское учение и практика социалистического и коммунистического строительства показывают, что в вопросе о подзаконности деятельности государственного аппарата социалистическое государство, с одной стороны, определенным образом связано обстоятельствами экономического, политического и идеологического порядка, а, с другой стороны, в силу своей противоположной буржуазному государству классовой сущности имеет совершенно иную заинтересованность в поддержании законности в деятельности государственных органов и обеспечении защиты прав и интересов граждан. Оба эти обстоятельства и обеспечивают в совокупности возможность установления в условиях социализма подлинной подзаконности в деятельности органов государственного управления с использованием различных правовых форм контроля, среди которых суд играет существенную роль.³⁹

Присущее буржуазному обществу отчуждение между личностью и государством преодолевается в иных социально-экономических условиях. Марксистский взгляд на взаимоотношения государства, с одной стороны, и гражданина — с другой,

³⁷ Материалы XXIV съезда КПСС, стр. 17.

³⁸ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 20, стр. 108.

³⁹ Это не исключает того, что и в условиях социализма могут в отдельные периоды происходить нарушения законности в деятельности органов государственного управления. Эти нарушения, однако, чужды природе социализма. Это не значит также, что действующие в социалистических странах институты обеспечения законности являются оптимальными. Они, во-первых, далеко не одинаковы в разных социалистических странах (с точки зрения формы, методов работы и т. д.), а во-вторых, находятся в процессе совершенствования (см. гл. 2).

исключает противопоставление интересов одного интересам другого. Точно так же как личность несет определенную ответственность перед социалистическим государством, так и государство несет свою долю ответственности перед личностью.⁴⁰

Социалистическое государство и право появились в результате революции, сломавшей всю систему буржуазной администрации, буржуазных государственных и правовых институтов, систему буржуазных судов. Отвергая свойственное буржуазной демократии лицемерное «святое» преклонение перед законом и признавая справедливыми в условиях революции «отчаянные меры борьбы» (Ленин), социалистическое государство в то же время по мере накопления опыта государственного и правового строительства уделяло всё большее внимание проблеме подзаконности в деятельности государственных органов и буквально с первых дней революции возлагало существенные обязанности в этом деле на революционные суды.

Естественно, что в первые недели революции отсутствие нормативного регулирования в центре требовало максимальной инициативы на местах. На десятый день революции В. И. Ленин, характеризуя Декреты о мире и о земле, указывал: «Пусть с точки зрения буржуазного общества эти законы страдают формальными недочетами, но ведь власть в руках Советов, которые могут внести необходимые коррективы». И далее, «... издавая законы, идущие навстречу чаяниям и надеждам широких народных масс, новая власть ставит вехи на пути развития новых форм жизни. Советы на местах, сообразно условиям места и времени, могут видоизменять, расширять и дополнять те основные положения, которые создаются правительством. Живое творчество масс — вот основной фактор новой общественности».⁴¹ «Недостатки в нашем законопроекте, конечно, есть», — говорил он в это же время. — «Но его будут применять везде Советы, сообразно условиям на своих местах. Мы не бюрократы и не хотим применять всюду буквально, как было в старинных канцеляриях».⁴² Отвечая на обвинения со стороны левых эсеров, В. И. Ленин говорил на V Всероссийском съезде Советов: «Но плох тот революционер, который в момент острой борьбы останавливается перед незыблемостью закона. Законы в переходное время имеют временное значение. И если закон препятствует развитию революции, он отменяется или исправляется».⁴³

Условия острой революционной борьбы во многих случаях требовали принятия экстренных мер, так или иначе не предусмотренных или даже противоречащих действующему законо-

⁴⁰ См.: В. М. Чхиквадзе. Личность и государство: взаимная ответственность. «Советское государство и право», 1971, № 1, стр. 19.

⁴¹ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 35, стр. 56—57.

⁴² Там же, стр. 54—55.

⁴³ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 504.

дательству. Всякое промедление в подобных случаях было непереносимо. Однако партия большевиков и лично В. И. Ленин прекрасно понимали опасность таких экстренных мер. Именно поэтому VI Чрезвычайный съезд Советов принял специальную резолюцию о законности. Подчеркивая, что точное исполнение законов «необходимо для дальнейшего развития и укрепления власти рабочих России», съезд в то же время указал, что непрекращающиеся попытки контрреволюционных заговоров и гражданская война «делают в некоторых случаях неизбежным принятие экстренных мер, не предусмотренных в действующем законодательстве или отступающих от него. Исходя из этого, Всероссийский Чрезвычайный съезд постановляет: во-первых, призвать всех граждан республики, все органы, всех должностных лиц Советской власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР, изданных или издаваемых центральной властью постановлений, положений, распоряжений; во-вторых,⁴⁴ впредь постановить, что меры, отступающие от законов РСФСР или выходящие за их пределы, допустимы лишь в том случае, если вызваны экстренными мерами гражданской войны и борьбы с контрреволюцией. В каждом данном случае применение подобной меры должно сопровождаться: а) точным формальным установлением соответствующего советского учреждения или должностного лица наличности условий, требующих выхода из пределов закона, б) немедленным сообщением заявления в письменной форме в Совнарком с копией для местных заинтересованных властей».⁴⁵

Как ни сложна была революционная ситуация и как ни осложнялась обстановка условиями интервенции и гражданской войны, В. И. Ленин с первых шагов на посту Председателя СНК делал все возможное для установления режима законности в стране, для создания авторитета у вновь создаваемых судов, для пресечения произвола, если его допускали местные органы или должностные лица. Уже 18(5) ноября 1917 г. В. И. Ленин выступил в «Правде» против открытого и ничем не связанного террора: «...но террор, какой применяли французские революционеры... мы не применяем и, надеюсь, не будем применять».⁴⁶ Он указывал на необходимость предания революционному суду всякого, кто посмеет вредить революционному делу.⁴⁷ Он одобрил постановление ВЦИК об отмене приказа № 1 М. А. Муравьева (главнокомандующего по обороне Петрограда), предусматривавшего расправу без суда.⁴⁸ На-

⁴⁴ В нашей литературе 2-й пункт резолюции VI съезда обычно не приводится. Это сглаживает имевшиеся в то время трудности и представляет борьбу за законность лишенной сложностей и противоречий.

⁴⁵ СУ, 1918, № 90, ст. 908.

⁴⁶ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 35, стр. 63.

⁴⁷ См. там же, стр. 66.

⁴⁸ См. там же, стр. 58.

ставшая на решительной борьбе со спекуляцией, мародёрством и саботажем на транспорте, В. И. Ленин писал на имя ВРК: «Все лица, виновные в такого рода действиях, подлежат по специальным постановлениям Военно-революционного комитета *немедленному аресту и заключению в тюрьмах Кронштадта, впредь до предания военно-революционному суду*». ⁴⁹

В. И. Ленин справедливо видел корни нарушений законности в недостатках культуры, в бюрократизме, который оказался более живучим, чем сломанный и уничтоженный революцией старый государственный аппарат, в «местнических» влияниях защитников казанской и калужской законности. «...Надо учесть значение местных влияний. Нет сомнения, что мы живем в море беззаконности и что местное влияние является одним из величайших, если не величайшим противником установления законности и культурности». ⁵⁰ Считая, что важнейшую роль в борьбе за законность должна сыграть создаваемая централизованная прокуратура, В. И. Ленин считал также, что существенные задачи в этой борьбе должны быть возложены и на органы партийно-государственного контроля, и на суды.

Специально рассматривая вопрос о законности в деятельности местных органов власти, В. И. Ленин так разграничивал задачи прокуратуры и суда в этом деле: «Между тем, законность должна быть одна, и основным злом во всей нашей жизни и во всей нашей некультурности является попустительство исконно русского взгляда и привычки полудикарей, желающих сохранить законность калужскую в отличие от законности казанской. 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. Прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. Единственное право и обязанность прокурора передать дело на решение суда. Каковы же эти суды? Суды у нас местные. Судьи выбираются местными Советами. Поэтому та власть, которой прокурор передает решение возбужденного им дела о нарушении закона, является властью местной, которая обязана, с одной стороны, абсолютно соблюдать единые, установленные для всей федерации законы, а с другой стороны, обязана при определении меры наказания учитывать все местные обстоятельства...». ⁵¹

Мы намеренно привели эту большую выдержку из известного письма В. И. Ленина «О „двойном” подчинении и „законности”», так как в ней содержится целый ряд принципиальных

⁴⁹ Там же, стр. 89.

⁵⁰ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 45, стр. 199.

⁵¹ Там же, стр. 198.

положений, характеризующих наш подход к проблеме подзаконности в деятельности органов государственного управления и о правовых гарантиях, ее обеспечивающих.

Во-первых, из ленинского письма вытекает, что подзаконность в деятельности органов государственного управления является принципиальным положением, вытекающим из роли права в социалистическом государстве: право должно обеспечить *единое* для всей республики регулирование общественных отношений, в том числе и с участием органов государственного управления; оно должно предусмотреть и способы *охраны* этих отношений; только проведение в жизнь этого принципа единства способно обеспечить действительную *культуру* управления. «Если мы этого элементарнейшего условия для установления единой законности во всей федерации не будем проводить во что бы то ни стало, то ни о какой охране и ни о каком создании культурности не может быть и речи».⁵² Из этого следует, что для социалистического государства борьба за законность в государственном управлении является не тактическим шагом, а руководящим принципом.

Во-вторых, ленинское письмо показывает, какую большую роль в обеспечении законности в деятельности органов государственного управления В. И. Ленин отводил прокуратуре и суду. Внимательный анализ письма свидетельствует, что В. И. Ленин предполагал возложить на суды всю полноту *власти по контролю* за законностью в действиях администрации. Не протест прокурора в тот административный орган, который принял незаконное решение (или в вышестоящий орган), а передача прокурором возбужденного им дела на решение суда — в этом видел В. И. Ленин путь устранения нарушений законности в деятельности административных органов. «Единственное право и обязанность прокурора передать дело на решение суда».⁵³

В-третьих, анализ обстоятельств, связанных с принятием декрета о прокурорском надзоре, показывает, что В. И. Ленин всегда считал местный административный произвол, «местную бюрократию и местное влияние» величайшей опасностью. Именно поэтому он придавал громадное значение гарантиям, обеспечивающим подлинную подзаконность деятельности государственного аппарата. Имея в виду создание прокуратуры, он писал: «Ясно, что при таких условиях мы имеем максимальную из всех, какие были до сих пор придуманы, гарантию того, что партия создаст небольшую центральную коллегию, способную на деле противостоять местным влияниям, местному и всякому бюрократизму и устанавливать действительно -единообразное

⁵² Там же, стр. 199.

⁵³ Там же, стр. 198. — Известно, что осуществление контроля за законностью действий администрации пошло по иному пути. Главным способом стал протест в порядке общего надзора в соответствующий административный орган, а не обращение в суд.

применение законности во всей республике и во всей федерации». ⁵⁴

Это небольшой экскурс в историю развития ленинских взглядов на законность в целом, на подзаконность деятельности государственного аппарата, на правовые (в том числе судебные) гарантии их обеспечения показывает, что для социалистического государства стремление к решению этих проблем обуславливается не только объективными предпосылками, заложенными в экономике, политике и идеологии, но и тем обстоятельством, что обеспечение законности в области государственного управления полностью отвечает коренным классовым интересам нового общества, свободного от эксплуатации и угнетения.

«Уважение к праву, к закону должно стать личным убеждением каждого человека, — говорил Л. И. Брежнев на XXIV съезде КПСС. Это тем более относится к деятельности должностных лиц. Любые попытки отступления от закона или обхода его, чем бы они ни мотивировались, терпимы быть не могут. Не могут быть терпимы и нарушения прав личности, ущемление достоинства граждан. Для нас, коммунистов, сторонников самых гуманных идеалов, это — дело принципа». ⁵⁵

Таким образом, обеспечение законности в деятельности органов государственного управления имеет определенные социальные корни. С проблемой контроля за действиями административных органов сталкивается любое государство. Речь идет об органах, которые могли бы осуществлять такой контроль, об их компетенции, порядке и содержании их деятельности. Социально-экономические условия накладывают отпечаток на решение всего комплекса этих проблем в различных социальных системах. Административная юстиция, как один из способов обеспечения законности в области государственного управления, с этой точки зрения требует специального исследования.

⁵⁴ Там же, стр. 200.

⁵⁵ Материалы XXIV съезда КПСС, стр. 81.

Глава II

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Административная юстиция стала складываться в большинстве стран во второй половине прошлого века. Она формировалась в разных странах индивидуально, с учетом имеющихся социальных условий и традиций, испытывая влияние сложившихся в этот период господствующих теоретических взглядов. В результате этого системы административной юстиции, сложившиеся в некоторых странах, существенно отличаются друг от друга. Эти различия серьезно затрудняют возможность определения самого понятия «административная юстиция». С точки зрения французской и немецкой доктрин, традиционный английский способ обжалования действий административных органов в общие суды, по мнению некоторых авторов, вообще не считался административной юстицией.¹ В свою очередь немецкая буржуазная теория считает, что и французская система не может также быть с полным основанием названа «административной юстицией». В Германии конца прошлого века и в нынешней ФРГ считают немецкую систему антиподом французской.²

Естественно, что при отсутствии общего определения самого понятия «административная юстиция» вопрос о наличии одноименного института в социалистических странах решить очень затруднительно. Если в 20-е годы в нашей литературе много писали о необходимости развития административной юстиции в СССР, то с конца 20-х и до начала 60-х годов считалось, как правило, само собой разумеющимся, что в условиях социализма для административной юстиции вообще нет места. Действительно, в СССР не сложилось административной юстиции по французскому, немецкому или английскому образцу, но это со-

¹ См.: Andréadès Stratis, *Le Contentieux administratif des Etats modernes*. Vorwort von Gaston Jéze. Paris, 1934, стр. 1—11.

² В нашей литературе иногда, наоборот, утверждается, что административная юстиция является «чисто французским учреждением» (см.: М. А. Крутоголов. *Государственный строй современной Франции*. М., 1958, стр. 252).

всем не значит, что сам по себе институт административной юстиции у нас отсутствовал или что он несет в себе что-то специфически буржуазное. Как мы видели из сказанного в предыдущей главе, проблема подзаконности в деятельности органов государственного управления имеет значение как для капиталистических, так и для социалистических государств. Она, бесспорно, решается по-разному в условиях эксплуататорского и в условиях социалистического общества. Однако общая для любого государства проблема подзаконности в деятельности его органов предопределяет и возможность общего определения тех средств, способов и форм, которые призваны обеспечить такую подзаконность. Вот почему общее понятие административной юстиции имеет право на существование наряду с такими общими понятиями, как право, государство, правосудие, законность, суд и т. д.³ Поэтому прежде чем рассмотреть вопрос о системах административной юстиции, сложившихся в различных странах и социальных системах, мы считаем необходимым остановиться на понятии административной юстиции.

§ 1. Понятие административной юстиции

Сам по себе термин «административная юстиция» внутренне противоречив, так как соединяет различные по своей сущности понятия «администрация» и «юстиция».

Администрация (*administratio*) — это управление, руководство (с точки зрения характера деятельности), а применительно к соответствующим органам и лицам — это исполнительно-распорядительные органы государственного управления и их должностные лица. Юстиция (*justitia*) — это законность, справедливость, правосудие, а с точки зрения органов ее осуществляющих — это система судебных учреждений, судебное ведомство. Между управлением (*administratio*) и правосудием (*justitia*) существуют различия как в самом содержании деятельности, так и во внешних формах ее проявления.

Управление основано на предусмотренной законом компетенции каждого административного органа, в пределах которой административный орган действует либо в соответствии с прямым указанием закона (если оно имеется), либо по своему усмотрению. Законность должна являться определяющим и руководящим принципом деятельности администрации, однако в пределах законности и в рамках установленной законом компетенции администрация действует, руководствуясь принципом целесообразности.⁴ Администрация составляет ткань государст-

³ Об общих понятиях см.: М. С. Строгович. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966, стр. 225—226.

⁴ В условиях эксплуататорских формаций в деятельности административных органов явно преобладает принцип целесообразности, понимаемый прежде всего с точки зрения интересов господствующего класса, а поэтому часто противоречащий действующему законодательству.

венного аппарата, она неотделима от него (хотя и может различаться по функциональному или отраслевому признаку) принцип подчинения нижестоящих звеньев администрации вышестоящим неотъемлемо присущ административным органам. Они осуществляют широкий комплекс правомочий, в числе которых разрешение вопросов о праве (юрисдикционная деятельность) составляет лишь определенную часть, причем разрешение администрацией правовых вопросов может касаться как споров и правоотношений между другими лицами, так и отношений и споров между самой администрацией, с одной стороны, и другими лицами — с другой. Не все действия административных органов могут и должны совершаться в процессуальной форме.

Правосудие состоит в применении права к установленным в судебном процессе юридическим фактам. Осуществляя применение права, органы правосудия обеспечивают защиту права, одновременно оказывая воспитательное воздействие на участвующих в процессе лиц и на всех граждан. Это главная и единственная задача при осуществлении правосудия, никаких других функций органы правосудия не осуществляют.⁵ Деятельность органов правосудия в силу особого характера задач, стоящих перед ними, выделена в особую отрасль государственной деятельности; органы правосудия формируются в особом порядке отдельно от других государственных органов и занимают по отношению ко всем этим органам особое положение. При рассмотрении конкретных дел судьи независимы и подчиняются только закону. Вся деятельность по осуществлению правосудия протекает только в детально регламентированной законом процессуальной форме.

Если с точки зрения перечисленных особенностей правосудия и управления попытаться раскрыть содержание термина «административная юстиция», то можно, видимо, прийти к такому его толкованию: административная юстиция это рассмотрение и разрешение вопросов и споров по управлению (администрация) органами, осуществляющими правосудие (юстиция).⁶ Подобное определение лишь в какой-то мере раскрывает содержание термина, но не дает еще ответа на вопрос о сущности самого понятия, самого института административной юстиции. Раскрыть содержание этого института вряд ли удастся, опираясь на те определения административной юстиции, которые

⁵ Если органам правосудия и приходится иногда осуществлять иные функции (например, функции управления или наложения административных взысканий), они в таких случаях действуют не как органы правосудия, а как административные органы.

⁶ Возможно и иное толкование термина: осуществление функции по правосудию (юстиция) административными органами (администрация). Учитывая, что во всех системах административной юстиции органы по разрешению административных споров отделены (хотя бы формально) от так называемой активной администрации, мы исключаем возможность такого толкования.

даются в литературе. В большинстве случаев такие определения ориентируются на определенную национальную систему, в результате чего иные системы этим определением не охватываются. Поэтому мы изберем другой путь и пойдем не «от литературы», а «от законодательства», имея в виду, что за последнее столетие сложилось несколько систем административной юстиции. Рассмотрим наиболее типичные способы ее построения.

1. Для рассмотрения всех административных споров создаются административные суды, образующие специальную систему, — от судов низшей инстанции до судов средней и высшей инстанции. Такая система существует параллельно системе «общих» судов, рассматривающих уголовные и гражданские дела. Административные суды могут быть формально независимыми от административных органов (Австрия, ФРГ, Финляндия и др.), либо находиться у них в определенном подчинении (Греция, Италия, Франция и др.).

2. Для рассмотрения некоторых административных споров создаются в рамках отдельных ведомств административные суды, не составляющие единой системы. Одновременно заинтересованные лица сохраняют право на обращение в общий суд по любому административному делу (Англия, США, Канада, Австралия и др.).

3. Некоторые административные споры относятся законом к компетенции общих судов и рассматриваются там по общим правилам гражданского судопроизводства с отдельными изъятиями. Остальные споры рассматриваются в административном порядке соответствующими органами с соблюдением правил административного процесса (СССР и некоторые другие социалистические страны).

Как мы увидим далее, особенности административной юстиции в каждой стране очень существенны. Однако можно выделить несколько общих черт, которые характеризуют этот институт в целом.⁷

Во-первых, для всех систем административной юстиции характерно отнесение к ее ведению споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами — с другой. Круг и содержание этих споров индивидуальны в каждой отдельной системе административной юстиции, однако общим для всех споров является их административно-правовой характер.⁸ В некоторых системах устанавли-

⁷ Об особенностях административной юстиции в социалистических и капиталистических странах мы будем говорить далее.

⁸ В некоторых странах в порядке административной юстиции разрешаются не только чисто административные, но и гражданско-правовые споры, если в них участвуют административные органы и гражданское правоотношение возникло в результате административных действий, например споры о возмещении ущерба, причиненного административными действиями. Но это исключение из общего правила.

ваются принцип, по которому все административно-правовые споры могут рассматриваться в органах административной юстиции, в других ж компетенции соответствующих органов отнесены лишь отдельные категории споров. Одни системы допускают рассмотрение только таких споров, в которых ставится вопрос о защите субъективного права, другие допускают также и возможность оспаривания законности нормативных актов, издаваемых органами управления. Как бы ни различались между собой отдельные системы, наличие (а) спора об (б) административном праве характеризует административную юстицию как спорную юрисдикцию по административным делам.

Во-вторых, во всех системах административной юстиции в качестве юрисдикционного органа используется орган, специально созданный и приспособленный к разрешению споров о праве. В одних случаях эту роль играют совершенно независимые от администрации общие суды, которые помимо административных могут разрешать и иные споры. В других случаях юрисдикционные функции возлагаются на специальные административные суды, организуемые вне системы административных органов и разрешающие административные споры различного характера. Возможно использование в качестве юрисдикционных органов специальных ведомственных «квазисудов», разрешающих споры только в пределах своего ведомства. Создаются также и определенные комбинации судебных и административных органов («особые юрисдикции» в Болгарии, например).

В теории высказываются по этому поводу самые различные суждения. В свое время по английской доктрине считалось, что подлинный контроль за административной деятельностью может быть осуществлен только посредством общих судов, поскольку всякий административный суд — это всегда привилегия прежде всего для администрации.⁹ В последние десятилетия традиционный английский взгляд был существенно поколеблен практикой создания квазисудебных органов по разрешению административных споров как в самой Великобритании, так и в других англосаксонских странах (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия).¹⁰ С другой стороны, высказывается мнение, что только административные суды, в составе которых есть специалисты и которые объединены в единую систему, формально независимую от администрации, способны обеспечить эффективный контроль за законностью в сфере государственного управления.¹¹

В третьих, каждая система административной юстиции предполагает, что рассмотрение и разрешение административных

⁹ См.: А. И. Елистратов. Основные начала административного права. М., 1914, стр. 308.

¹⁰ См.: Уэйд и Филлипс. Конституционное право. М., 1950, стр. 399—403; Коллисон. Неправосудные суды. М., 1961, стр. 294 и сл.

¹¹ См.: М. Стојаповић. Sudska kontrola akata uprave. Beograd, 1963, стр. 8—12, 92—93.

споров происходит с соблюдением судебной процессуальной формы. В зависимости от соответствующей системы могут применяться гражданско-процессуальная, административно-процессуальная или, наконец, так называемая «квазисудебная» форма.¹²

Таким образом, суммируя изложенные выше признаки, можно сказать, что административная юстиция это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами — с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров.

Предложенное определение показывает, что действующие в различных странах системы административной юстиции не позволяют связывать этот институт с обязательным наличием системы административных судов. В то же время мы полагаем, что рассмотрение и разрешение административных споров в рамках самой администрации не может рассматриваться в качестве одной из форм административной юстиции. С этой точки зрения ни прокурорский надзор, ни административный контроль нельзя отнести к «инструментам» административной юстиции. Об административной юстиции можно говорить лишь в том случае, когда разрешение административных споров осуществляется специальным юрисдикционным органом, который в той или иной степени отделен от так называемой активной администрации и действует в рамках соответствующей судебной процедуры.

Очевидно, что это общее понятие административной юстиции совершенно различно преломляется в законодательстве и судебной практике буржуазных и социалистических стран.

§ 2. Административная юстиция в буржуазных странах

Институт административной юстиции в странах Западной Европы и США складывался исторически. Хотя классовое, политическое содержание этого института едино во всех буржуазных странах, его юридическая форма оказалась в силу различных причин многообразной. В одном случае это объясняется влиянием определенных социально-экономических условий, в другом — историческими традициями или воздействием господствующей правовой доктрины. В подавляющем большинстве случаев эти причины действовали в совокупности.

¹² Под «квазисудебной» формой понимается в англосаксонских странах процессуальная форма, которая отвечает принципам так называемого «естественного правосудия» (natural justice), к числу которых относятся: гласность, состязательность, возможность быть выслушанным, обязательность вынесения мотивированного решения, возможность обжалования его.

Франция. Действующая сейчас в стране система административной юстиции начала формироваться после Великой французской революции под влиянием как социально-экономических результатов революции, так и ее идей. Теория разделения властей в ее крайней форме — *полной* независимости административной власти от законодательной и судебной — оказала решающее влияние на создание административной юстиции. Юрисдикционные органы по административным делам были созданы в рамках администрации, а общие суды были полностью лишены компетенции по административным спорам.

«Если признавать принцип разделения административной и судебной власти, то нельзя позволить судебным органам рассматривать споры, возникающие на почве применения приказов административной власти», — писал Бертелеми.¹³

Определенное влияние на подобный принцип построения административной юстиции оказал и тот факт, что судебные учреждения и судебная власть во Франции традиционно считались учреждениями реакционными. Буржуазия, которая только что пришла к власти и была относительно прогрессивной, полагала, что учреждение обособленной от общих судов системы контроля более в ее интересах.¹⁴ Именно поэтому сторонники господствующей во Франции доктрины считают, что суды общего права (гражданские трибуналы) не могут судить о законности административных актов ни при каких условиях. Это дело специальной системы административных трибуналов во главе с Государственным советом.¹⁵

Французский закон формально не устанавливает общего права граждан на обжалование действий административных органов. Практически возможны два вида обжалования: в ведомственном порядке (этот порядок специально не регламентирован) и в порядке административной юстиции (регламентируется декретом от 30 сентября 1953 г. с последующими изменениями).

Система административной юстиции во Франции построена следующим образом. Территория Франции разделена на 24 округа (каждый включает от 2 до 7 департаментов). В каждом округе создается административный трибунал, который действует в качестве суда 1-й инстанции. Так, например, действуют трибуналы округов Сены, Парижа, Руана и т. д. Второй (апелляционной) инстанцией является Государственный совет, кото-

¹³ Цит. по: М. Д. Загряцков. Административная юстиция и право жалобы. М., 1924, стр. 3.

¹⁴ См.: А. Н. Одарченко. Пределы административного усмотрения. «Право и жизнь», М., 1925, кн. 6, стр. 4—5; М. А. Крутоголов. Государственный строй современной Франции. М., 1958, стр. 206—207. — Историю создания административной юстиции во Франции см.: М. Д. Загряцков. Административная юстиция и право жалобы, стр. 14—21.

¹⁵ M. W a l l i n e. Droit administratif. Paris, 1957, стр. 59.

рый может также рассматривать по 1-й инстанции отнесенные к его ведению дела, число которых сейчас невелико.¹⁶

До 1953 г. Государственный совет рассматривал значительное число дел по 1-й инстанции, а компетенция местных судов была существенно ограничена. Это привело к катастрофической перегрузке Государственного совета и поразительной волоките. По свидетельству М. Валина к концу 1953 г. в Государственном совете скопилось около 26 000 нерассмотренных дел. Если учесть, что ежегодно рассматривалось не более 5000—6000 дел, то даже в случае полного прекращения поступления новых дел Совет мог бы рассмотреть этот «запас» только к лету 1960 г. Волокита при рассмотрении отдельных дел приобретала фантастический характер. В мае 1948 г. было рассмотрено одно дело, возбужденное еще... 14 июля 1914 г. В 1951 г. Совет рассмотрел дело, возбужденное в 1933 г., в результате чего сумма взыскания (курс франка изменился за это время в 24—25 раз) оказалась совершенно ничтожной.¹⁷ Все это вызвало к жизни реформу 1953 г.

Административный трибунал состоит из председателя и 3—4 членов. Состав трибунала назначается правительственным декретом по представлению министра внутренних дел, согласованному с министром юстиции. Организационно трибунал находится в своеобразном двойном подчинении: ведомства юстиции и внутренних дел.

Французский административист Марсель Валин пишет, что участие министра юстиции в назначении членов трибунала обеспечивает независимость трибуналов по отношению к административным органам.¹⁸ Вряд ли с этим можно согласиться, имея в виду влияние, которое оказывает на подбор кандидатур министерство внутренних дел.

Административный трибунал имеет право рассматривать жалобы на все акты, изданные органами исполнительной власти. Возможно обжалование актов, нарушающих субъективные права, а также актов, носящих нормативный характер (не подлежат обжалованию акты, имеющие силу закона, все исполнительные акты, одобренные специальным законом и судебные акты). Можно, например, обжаловать решения местных органов по обложению налогами, решения муниципалитетов о земельных участках, случаи превышения власти и т. д.

Правом принесения жалобы пользуются заинтересованные в деле юридические и физические лица. Возможна подача коллективных жалоб, если административный акт затрагивает интересы нескольких лиц или организаций. Жалоба подается в административный трибунал по месту нахождения того органа, действия которого обжалуются. Жалоба должна быть изложе-

¹⁶ См. там же, стр. 137.

¹⁷ См. там же, стр. 134.

¹⁸ См. там же, стр. 137.

на на гербовой бумаге (без оплаты пошлиной) и подана в течение 2-месячного срока с момента совершения обжалуемых действий.

Административные трибуналы не знают принципов гласности и устности. Получив жалобу, трибунал извещает административный орган и его вышестоящую инстанцию. В ответ на поданную жалобу и приложенные к ней документы должны быть представлены письменные объяснения по жалобе. Трибунал сам может истребовать необходимые документы, назначить экспертизу или выехать на место. Собранные таким образом письменные материалы поступают члену трибунала — докладчику, который готовит заключение. После докладчика заключение по делу составляет правительственный комиссар, являющийся неременным членом трибунала. Решение трибунала может как отклонить жалобу, так и удовлетворить ее, признав обжалуемый акт полностью или в части недействительным.

Французская теоретическая доктрина, законодательство и практика считают, что главная задача административных судов состоит в проверке законности административных актов. Вместе с тем административные суды не вправе контролировать целесообразность административной деятельности. «В принципе судья не должен рассматривать вопрос о том, был ли административный акт разумным, искусным, талантливым, плохим или хорошим...».¹⁹ В соответствии с этим административный суд может лишь признавать законным или незаконным соответствующий акт, но не вправе сам издавать такой акт. «Суд должен отказываться вносить в свои решения положения, которые были бы истинными административными актами... В этом случае судья сам стал бы администратором»,²⁰ — пишет М. Валин.

На решение трибунала может быть подана апелляция жалоба в Государственный совет, где она рассматривается в одной из секций в составе 3 членов Совета.

Такова вкратце французская система административной юстиции. Анализ этой системы, а в особенности практики деятельности административных трибуналов и Государственного совета обнаруживает целый ряд существенных недостатков в обеспечении контроля за деятельностью административных органов. Конечно, французская буржуазия заинтересована в этом действительном контроле лишь относительно, однако даже и формально во французской системе административной юстиции можно легко обнаружить уязвимые места.

Хотя французские авторы и некоторые ученые, поддерживающие французскую доктрину, и утверждают, что страны, где административные споры решаются общими судами, лишены административной юстиции, сама по себе французская система

¹⁹ Там же, стр. 229.

²⁰ Там же, стр. 228.

всегда вызывала и продолжает вызывать серьезные критические замечания. Тесная зависимость трибуналов от высшей администрации, наличие, например, правительственного комиссара в составе каждого административного трибунала, отказ от некоторых традиционных принципов правосудия (гласность, устность), а в результате этого существенное ограничение быстроты процесса, ограниченное число судов I-й инстанции и связанная с этим отдаленность административных трибуналов от населения — все это свидетельствует о том, что административная юстиция Франции не столько защищает субъективные права граждан, сколько оберегает «суверенность» административного управления. Не случайно уже упоминавшийся нами Марсель Валин пишет в своем фундаментальном курсе, что «некоторые административные власти смело спекулируют на медленности и других недостатках административной юстиции».²¹ Что касается классовой политики административных судов, то хотя член Государственного совета Эрве Деттон и утверждал, что Государственный совет осуждает все меры по ограничению прав граждан и поэтому «благодаря либеральной (!?) юриспруденции права и свободы французского гражданина действительно защищены от возможных злоупотреблений со стороны властей»,²² практика административных трибуналов, да и самого Государственного совета заставляет в этом усомниться.

Государственный совет Франции давно и по праву считается одним из заповедных мест французской реакции. Именно из его состава выдвигались до сих пор наиболее преданные режиму личной власти политические деятели. В тех случаях, когда под давлением общественности Государственный совет был вынужден реагировать на противозаконные действия правительства, Франция только лишний раз убеждалась в том, насколько система административной юстиции действительно «способна» обеспечить законность в государстве. Так, например, 21 октября 1962 г. Государственный совет признал незаконным декрет о создании палаты военного правосудия. Через три дня Совет Министров отверг постановление Государственного совета, а в начале 1963 г. было сообщено о подготовке к реформе Государственного совета. Газета «Юманите» писала по этому поводу, что правящие круги заинтересованы в том, чтобы возвести в закон систему организованного злоупотребления властью, для которой обычная структура буржуазной юстиции (уголовной или административной) оказывается отныне нестерпимой обузой.²³

Французский принцип построения административной юстиции не получил очень широкого распространения. Он воспринят в Италии, где Государственный совет является консультатив-

²¹ Там же, стр. 134.

²² Эрве Деттон. Местная администрация Франции. М., 1957, стр. 102.

²³ Цит. по: Ю. И. Рубинский. Пятая республика. М., 1964, стр. 356.

ным юридически-административным органом, а также органом административной юстиции (ст. 100 конституции Италии).²⁴ В отличие от Франции, где административные трибуналы вправе рассматривать любые жалобы на нарушение субъективных прав граждан, органы административной юстиции Италии могут это делать только в «особых случаях, указанных в законе» (ст. 103 конституции). Большинство развивающихся стран Африки (бывших французских колоний) отошло от французского принципа и включило высшие органы административной юстиции в систему общих судов.²⁵

Австрия и ФРГ. Система административной юстиции начала складываться в Германии и Австрии во второй половине прошлого века: Баден — 1863 г., Пруссия — 1872 г., Австрия — 1875 г., Бавария — 1876 г. и т. д.²⁶ Теоретическое обоснование необходимости административной юстиции было достигнуто в ходе борьбы концепций «государства юстиции» (Justizstaat) и «правового государства» (Rechtsstaat). Сторонники первой концепции (Бэр) настаивали на установлении контроля общих судов за административными действиями,²⁷ считая, что государство должно подчиняться юстиции. Сторонники второй считали, что государство само по себе должно быть правовым, а поэтому всякий контроль за администрацией должен осуществляться специальными административными судами.²⁸ Против контроля общих судов выдвигалось несколько возражений: 1) немецкие судьи со своим преимущественно частно- и уголовно-правовым образованием и профессиональным опытом якобы не смогут выполнить той задачи, которая возникла бы в случае передачи им судебного рассмотрения административных дел; 2) административные дела относятся к числу дел, где главным является не столько применение права, сколько выяснение и оценка фактов, «знание права здесь мало помогает»; 3) контроль обычных судов за администрацией парализовал бы ее деятельность и фактически возложил бы на суды ответственность за действия администрации.²⁹ Именно эта концепция одержала верх и австро-германский принцип построения административной юстиции оказался следующим: система административных судов от 1-й и до высшей инстанции действует независимо от системы общих судов и формально независимо от административных органов. Этот принцип положен в основу нынешней системы административной юстиции в Австрии и ФРГ и оказывает опреде-

²⁴ Конституции буржуазных государств Европы. М., 1957, стр. 562.

²⁵ См. ст. 58 Конституции Конго (Браззавиль); ст. 43 Конституции Мали и др. (см.: Конституции государств Африки. М., 1963, т. 1).

²⁶ См.: Г. Аншютц. Юстиция и администрация. СПб., 1907, стр. 24—25.

²⁷ Там же, стр. 32—33; см. также: С. А. Котляревский. Власть и право. Проблема правового государства. М., 1915, стр. 60—62.

²⁸ См.: Р. Гнейст. Правовое государство и административные суды Германии. СПб., 1896.

²⁹ См.: Г. Аншютц. Юстиция и администрация, стр. 34—36.

ленное воздействие на построение административной юстиции в некоторых других странах (Финляндия, некоторые африканские страны).

В Австрии нет местных административных судов, а для обеспечения законности всей государственной администрации служит Административный суд в Вене. Он рассматривает жалобы, которые приносятся на противозаконные решения администрации. Решение администрации не считается противозаконным, если законодательством не предусмотрены обязательные правила поведения администрации и определение этого поведения предоставлено самой администрации, которая пользуется этим свободным усмотрением³⁰ в духе закона. Председатель и члены Административного суда назначаются президентом республики по представлению правительства. Для занятия должности в Административном суде необходимо наличие юридического образования и не менее десятилетнего стажа работы.

Жалобу на решение администрации ввиду его противозаконности может возбудить всякое лицо, считающее, что таким решением нарушены его права. Жалоба рассматривается с соблюдением принципов устности, гласности. Решение Административного суда должно быть мотивированным (см. ст. ст. 129—136 конституции Австрии).³¹

Система административной юстиции ФРГ регулируется конституцией ФРГ (1949 г.) и Законом об административном судопроизводстве от 21 января 1960 г.

Конституция ФРГ (ст. 96) предусматривает, что для отправления правосудия в области административной юрисдикции должен быть учрежден высший федеральный суд (наряду с высшими судами в области финансовой, трудовой и социальной юрисдикции). I-й инстанцией являются общинные (городские) суды, II-й административные суды земель. Высшей инстанцией является федеральный административный суд. Таким образом, в стране существует разветвленная система административных судов.

Суды административной юстиции независимы как от местной администрации, так и от общих судов.³² Эта независимость носит в известной мере формальный характер.³³

Местные административные суды состоят из президента, ди-

³⁰ Проблема «свободного усмотрения администрации» относится к числу наиболее острых теоретических и политических проблем (см.: А. А. Жданов. К вопросу о «свободном усмотрении» в буржуазном административном праве. «Правоведение», 1968, № 5, стр. 98 и сл.).

³¹ См.: Конституции буржуазных государств Европы. М., 1957, стр. 63—65.

³² Verwaltungsgerechtsordnung (VwGO), vom 21. Januar 1960, § 1 (Bundesgesetzblatt, Teil 1, 1960, Nr 4, Bonn, стр. 18).

³³ Хотя эти суды и независимы от административных органов, следует учесть, что назначение членов Высшего административного федерального суда и членов административных судов земель происходит с участием министров внутренних дел земель и федерального министра.

ректоров (до 10 и более) и членов суда, количество которых зависит от потребности (§ 4 VwGO). В каждом суде образуются президиум и судебные палаты. Роль президиума сводится к распределению дел между палатами. По существу дело рассматривается судебной палатой в составе трех судей под председательством президента или одного из директоров. Помимо трех постоянных судей в составе суда могут участвовать два почетных (общественных) судьи (§ 5—7). Институту почетных (общественных) судей посвящен специальный раздел кодекса. Закон наделяет такого судью равными правами с постоянными судьями, предъявляет к нему особые требования: почетный судья должен быть немцем, старше 30 лет и в течение года перед своим избранием жить на территории того округа, где находится Административный суд. В кодексе подробно перечисляются обстоятельства, при которых избрание на пост почетного судьи невозможно, а также содержится перечень лиц, которые могут отклонить свое избрание на этот пост (священники, врачи, лица старше 65 лет и т. д. — § 19—23).³⁴

Высшие административные суды земель состоят из президента, сенат-президента и членов. Дела рассматриваются сенатами в составе трех членов. Закон, изданный отдельной землей, входящей в федерацию, может предусмотреть обязательность решения дела сенатом в составе пяти судей, из которых двое должны быть почетными судьями (§ 9).³⁵

Федеральный административный суд состоит из президента, сенат-президента и федеральных административных судей. Дела рассматриваются сенатами, как правило, в составе пяти судей. При федеральном суде образуется Большой сенат, состоящий из президента федерального суда и шести федеральных судей. Задача Большого сената состоит в обеспечении единообразного применения законов нижестоящими административными судами. Может он рассматривать и отдельные дела (§ 10, 11).

Судьи административных судов, как правило, назначаются пожизненно. Почетные (общественные) судьи избираются (§ 15, 25).

Кодекс административного судопроизводства ФРГ подробно регулирует вопросы подсудности, особенно острые в условиях, где параллельно действуют несколько систем судов (финансовые, трудовые, социальные). Закон запрещает пререкания о подсудности, устанавливает преюдициальную силу решений общих и специальных судов для судов, рассматривающих административные дела. Допускается процессуальное соучастие, если требования находятся между собой в связи и подсудны одному и тому же суду (§ 41, 44, 83).

³⁴ Ernst Forsthoff. Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd. I. München—Berlin, 1961, стр. 489—491.

³⁵ См. там же, стр. 490.

По первой инстанции дела рассматриваются местными (городскими, окружными) судами. Высшие административные суды земель являются апелляционной и ревизионной инстанциями в отношении местных судов. Федеральный суд рассматривает наиболее существенные административные споры, в которых одной из сторон являются федеральные учреждения, в особенности органы связи, информации и т. д. Он же рассматривает вопросы о неконституционности правового положения отдельных организаций (партий, союзов и т. д.). Одновременно он может осуществлять ревизию решений всех нижестоящих судов (§ 49).

Отличительным моментом административной юстиции ФРГ (как и других западных стран) является то, что жалобщиком (истцом) могут являться, а на практике и являются, не только граждане, но и организации (компании, корпорации и т. д.).

Административные суды ФРГ обладают довольно широкой компетенцией. Они могут рассматривать жалобы как на индивидуальные административные акты, нарушающие субъективные права граждан и организаций, так и на нормативные акты административных органов. Не могут быть обжалованы законодательные и судебные акты.³⁶ Административный суд имеет право разрешать и гражданско-правовые вопросы, если они прямо вытекают из административной деятельности.³⁷

Хотя кодекс административного судопроизводства достаточно обширен, в целом ряде случаев законодатель осуществляет правовое регулирование путем отсылки к нормам гражданско-процессуального кодекса (ZPO). Так, в частности, это имеет место при решении вопроса об отводах, процессуальных сроках, доказательствах, исполнении решений и во многих других случаях (см. § 54, 57, 98, 167 и др.).

Оценивая в целом австро-германскую систему административной юстиции, нужно обратить внимание на следующие ее недостатки. Она чрезвычайно громоздка и излишне формализована. Громадное число судебных органов различных систем (общей, конституционной, административной, трудовой, финансовой, социальной, военной) юрисдикции приводит к тому, что споры о подсудности внутри системы и о разграничении компетенции между системами становятся бичом судебной практики. Доля «судебного сословия» в обществе приобретает гипертрофированный характер. Из страны поэтов и мыслителей, как это было в XIX столетии, Германия превратилась в страну судов и судей,³⁸ признают сами руководители боннской

³⁶ Erich Eyermann. Ludwig Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, München, 1960, стр. 177.

³⁷ Там же, стр. 120.

³⁸ См.: Современные буржуазные учения о капиталистическом государстве. М., 1967, стр. 126.

юстиции. С точки зрения классовой такая разветвленная и «заюридизированная» система удобна для буржуазии ФРГ. С одной стороны, она создает видимость осуществления идей «правового государства», с другой же позволяет господствующему классу через своих представителей в системе административной юстиции проводить ту политику, которая в данный момент отвечает его интересам.³⁹

Англия и США. Традиционная англо-саксонская доктрина утверждала, что государственный строй основан на двух началах: верховенстве парламента и господстве права. Шутка о том, что английский парламент «все может» и не может лишь «превращать женщин в мужчин», до сих пор популярна в Великобритании. Что касается господства права, то английская классическая теория и главное практика всегда считали, что под правом понимаются лишь такие правила (нормы), которые пользуются защитой обычных судов. «Какие бы интересы ни сталкивались, наилучшим, хотя не всегда наиболее удобным, методом разрешения конфликта, является применение определенных норм посредством судебной процедуры».⁴⁰ «Независимая судебная власть является лучшей защитой против всякого злоупотребления властью».⁴¹ «Те, кому дорога свобода, должны испытывать тревогу, когда какой-либо спор, касающийся основных свобод, передается в юрисдикцию не обычных, а каких-либо других судов».⁴² Такова довольно распространенная в Англии точка зрения, которая, впрочем, не мешает тем же самым авторам, ссылаясь на сложность, медленность и другие недостатки обычной английской судебной процедуры, настаивать на передаче большинства административных споров на рассмотрение ведомственных «квазисудебных» учреждений. В США недовольство «обычной» судебной процедурой зашло настолько далеко, что в некоторых публицистических работах прямо пишут о «крахе гражданского судоприводства». Вот, например, выдержка из одной такой работы: «Человек, живущий на заработную плату, потерпевший увечье рабочий, любой гражданин, вынужденный искать помощь и защиту против власть имущих лиц или мощных корпораций, — все пришли к убеждению, что традиционный судебный процесс не может оградить надлежащим образом их права... Равным образом деловой мир признал, что судебная процедура связана с волокитой, медлительна, вводит в большие расходы, а поэтому то-

³⁹ Яркий пример этому — решение Верховного административного суда земли Северный Рейн-Вестфалия, по которому местные власти городов Вупперталь и Золинген обязаны предоставлять помещения для предвыборных митингов неонацистской партии НДП (см.: Потворство неонацистам. «Правда», 1969, 26 февраля).

⁴⁰ Питер Арчер. Английская судебная система. М., 1959, стр. 250.

⁴¹ Уэйд и Филлипс. Конституционное право. М., 1950, стр. 33.

⁴² Там же, стр. 35.

же стараются избегать судов, обращаясь к их помощи лишь в последнюю очередь».⁴³

Между тем в течение длительного времени, когда на европейском континенте еще прочно господствовал принцип «In Polizeisachen gilt keine Appelation» (Против распоряжений правительственных органов жалоба в суд не допускается), в англосаксонских странах действовал порядок, допускающий контроль обычных судов за действиями административных органов. Этот порядок признавался существенной гарантией защиты субъективных прав граждан, которые могли быть нарушены в результате действий административных органов. А. Дайси (работа которого о конституционном праве выдержала 9 изданий и до сих пор считается в Англии классической⁴⁴) противопоставлял Англию, где в области управления осуществляется принцип господства общего права и общих судов, Франции, где административная процедура ставит органы управления в привилегированное положение.⁴⁵ Конечно, английское правосудие всегда было классовым институтом и оно вполне заслужило ту уничтожающую характеристику, которую ему давали в свое время классики марксизма. Однако и это, далеко не совершенное и классово пристрастное средство защиты, стало в последние десятилетия вытесняться суррогатом судебной защиты — различными видами ведомственных административных «квазисудебных» учреждений.

Действующее английское законодательство не содержит какого-либо запрета для обращения в общий суд с жалобой на любые действия административных органов. Однако на практике роль общих судов неуклонно падает, так как с конца прошлого века, а особенно бурно в последние два десятилетия растет число ведомственных административных трибуналов, в которых рассматривается подавляющее большинство жалоб на действия административных органов. «Административные трибуналы — одно из порождений века интенсивного развития административной деятельности. Они развились сообразно расширению и усилению роли государства...», — пишет профессор Оксфордского университета Уэйд.⁴⁶ Правда, общие суды сохраняют право на контроль деятельности административных трибуналов, но жалоба в суд может быть подана только на незаконность решения трибунала или на несоблюдение трибуналом правил «естественного правосудия». Что касается непосредственного обращения в обычный суд, то, вообще говоря, английский суд вправе осуществлять достаточно широкий контроль за осуществлением административных полномочий. Так,

⁴³ Коллисон. Неправосудные суды. М., 1961, стр. 253.

⁴⁴ A. V. Dicey. Law of the Constitution, 9th ed., Appendix, Section 1.

⁴⁵ H. W. R. Wade. Administrative Law, Oxford, 1965, стр. 38.

⁴⁶ Там же, стр. 196.

например, суды рассматривают жалобы на превышение правомочий административными органами, жалобы на злоупотребление правомочиями или осуществление правомочий с ненадлежащими целями и т. д.⁴⁷ Эти дела рассматриваются английским судом по общим правилам гражданского судопроизводства без всяких изъятий и, в частности, с сохранением правил взыскания пошлины, которая по искам «к короне» является достаточно высокой. Немудрено, что заинтересованные лица предпочитают пользоваться услугами административных трибуналов, хотя беспристрастие этих органов находится еще под большим вопросом, чем беспристрастие английского общего суда. Сравнивая общие суды и административные трибуналы, Уэйд утверждает, что последние «свободны от политического влияния», и поэтому публика больше доверяет их беспристрастности.⁴⁸

Специальные квазисудебные органы стали создаваться в Англии в начале текущего века в органах здравоохранения, жилищных, финансовых и других органах. Процесс расширения государственного вмешательства в жизнь общества, в его экономику прежде всего повлек за собой образование специальных юрисдикционных органов почти во всех министерствах и в большинстве крупных ведомств. В некоторых министерствах для рассмотрения жалоб используются специальные чиновники, инспекторы, ревизоры, на которых возлагаются обязанности по проверке фактической стороны, изложенной в жалобе. Разрешаются жалобы, как правило, административными трибуналами, число которых в настоящее время превысило 2000.⁴⁹ «Административные трибуналы фактически представляют собой часть системы управления..., они имеют характер судов, но они глубоко вросли в административный механизм государства. Их работа и структура представляют собой важный раздел административного права».⁵⁰

Административный трибунал рассматривает и разрешает дела в коллегиальном составе. Члены трибунала назначаются (в зависимости от значения трибунала) актами правительства, министра или главы ведомства из состава служащих соответствующего ведомства. Если необходимо назначение в состав трибунала юриста, то назначение согласовывается с лордом-канцлером.

Провести какую-либо классификацию административных трибуналов не представляется возможным, так как последние возникали без какой бы то ни было системы. Как остроумно заметил Уэйд, «система трибуналов, активно развивающаяся в последнее время, имеет внутреннюю тенденцию к хаосу».⁵¹

47 Уэйд и Филлипс. Конституционное право, стр. 363—367.

48 Н. W. R. Wade. Administrative Law, стр. 198.

49 См. там же, стр. 197.

50 Там же, стр. 197.

51 Там же, стр. 200.

Приведем примеры наиболее важных трибуналов. Административный апелляционный суд по делам о пенсиях (1943) рассматривает жалобы по делам о назначении пенсий и пособий, связанных с событиями военного времени. Суд состоит из председателя (юриста), врача-практика и представителя ведомства, в котором служит жалобщик. Если рассмотрение жалобы связано с вопросом об установлении степени утраты трудоспособности, то вместо юриста в состав суда включается еще один врач-практик. Жалобщик или министр по делам пенсий с разрешения (!) апелляционного суда или с разрешения Высокого суда могут принести апелляционную жалобу по вопросам права на решение суда по пенсиям единоличному судье Высокого суда, назначенному лордом-канцлером. Особые комиссии по подоходному налогу заслушивают жалобы на решения должностных лиц, ведающих поступлением внутренних доходов по вопросам, связанным с обложением подоходным налогом. В составе комиссии находятся только служащие казначейства. Суд по железнодорожным тарифам состоит из трех членов, назначаемых по совместной рекомендации лорда-канцлера, министра транспорта и председателя совета по делам торговли.⁵² Кроме названных действуют: рентные трибуналы (по Акту 1946 г. о рентном контроле), трибуналы по дисциплинарным делам, трибуналы по производственным травмам, сельскохозяйственно-земельные трибуналы и многие другие.⁵³ Чрезвычайное разнообразие трибуналов не позволяет дать какое-либо общее определение этих органов. «Трибуналы отличаются друг от друга так широко, — пишет английский юрист Киралфи, — что единственное определение может быть дано им только в негативном плане, как юридическим органам, которые во всех отношениях не соответствуют обычным судам и по природе и по процедуре».⁵⁴ Акт о трибуналах (Tribunals and Inquiries Act, 1958) определяет некоторые принципы организации и деятельности трибуналов. Обязательным является соблюдение принципов «естественного правосудия». Они по-разному толкуются английскими авторами, причем некоторые из принципов трудно совместимы с фактической деятельностью административных трибуналов. Так, например, П. Арчер указывает на то, что первым принципом «естественного правосудия» является известное правило о том, что никто не должен быть судьей в своем собственном деле. Если учесть, что большинство членов трибуналов назначаются главой ведомства, на решения которого трибуналу и приходится рассматривать жалобы, трудно согласиться с тем, что этот принцип действительно соблюдается.

⁵² А. К. R. Kiralfy. The English Legal System. London, 1960, стр. 348—354.

⁵³ Там же, стр. 353—354.

⁵⁴ Там же, стр. 348.

П. Арчер пишет, что правосудие должно не только совершаться, но и «представляться правосудием».⁵⁵ Не потому ли английские авторы пишут об административных трибуналах, как бы извиняясь за их существование и отход от английской традиции, что деятельность этих трибуналов не очень «представляется правосудием»?

Вторым принципом «естественного правосудия» является правило о том, что решение не может быть вынесено против стороны, пока она не осведомлена о выдвигаемых против нее доводах и ей не предоставлена возможность изложить свои собственные доводы. Тот же Арчер приводит примеры, когда административные суды выносят решения «еще до заслушивания дела», причем жалоба в общий суд по этому основанию может исключаться статутом. «К счастью, парламент редко (!) допускает это».⁵⁶ Не всегда соблюдают административные суды и третий принцип естественного правосудия — обязательную мотивировку своих решений.

Каждый трибунал имеет свою собственную процедуру и хотя, конечно, есть нечто общее в их деятельности, различия очень существенны. Некоторые трибуналы заседают публично, другие — при закрытых дверях, третьи могут заседать при закрытых дверях только по просьбе сторон. Одно из многочисленных предложений, направленных на совершенствование работы трибуналов, состоит в том, чтобы публичность заседаний сделать обязательной за исключением дел, затрагивающих публичную безопасность, интимную сферу или финансовые интересы.⁵⁷

Дело возбуждается в трибуналах заявлением (не иском) заинтересованной стороны. Процедура принятия заявления сложна и существенно различается в разных трибуналах. В некоторых трибуналах существует двух- или даже трехступенчатая структура подачи заявления и рассмотрения дела. Так, например, заявление по страховым пособиям социального страхования вначале рассматривается местным страховым агентом, который не является сотрудником трибунала, а является служащим министерства. Его решение может быть обжаловано в местный трибунал, состоящий из независимого председателя (назначаемого министром!) и двух других членов, не являющихся сотрудниками министерства. Следующий этап — обжалование национальному страховому комиссару. Если заинтересованное лицо не согласно с решением комиссара, ему предоставляется право защищать свои интересы в общем суде путем предъявления иска.⁵⁸

Как административные трибуналы, так и общие суды, имеют право довольно широко контролировать деятельность админи-

⁵⁵ Питер Арчер. Английская судебная система, стр. 257.

⁵⁶ Там же, стр. 259.

⁵⁷ См.: Н. W. R. Wade. Administrative Law, стр. 200, 206.

⁵⁸ См. там же, стр. 199.

страции. Однако на практике эта «ширина», как пишет один из английских авторов, «явно недостаточна и значительная сфера административной деятельности освобождена от судебного контроля».⁵⁹

Обжалование решений административных трибуналов не является единым. В одних случаях допускается апелляция жалоба в Высокий суд, в других — соответствующему министру. Неудобство подобного положения признается давно, и высказывались предложения об учреждении общего высшего суда для рассмотрения апелляционных жалоб по вопросам как права, так и факта на решения всех административных судов.⁶⁰ В числе «общих» мероприятий следует отметить лишь создание в 1958 г. Совета трибуналов — консультативного органа при лорде-канцлере.

Как видим, система трибуналов далеко не всегда обеспечивает быструю защиту права. Не случайно, видимо, Уэйд, пытаясь опровергнуть взгляды Дэйси на решающую роль общих судов в защите прав и интересов граждан в их спорах с администрацией, в конце концов должен признать, что и собственные его (Уэйда) «комплименты административным трибуналам являются, пожалуй, преувеличенными».⁶¹

Таким образом, английская система административной юстиции далека от совершенства. Она отражает и воплощает в себе все наиболее отрицательные черты эксплуататорского общества. Во многих случаях пристрастный и далеко не скорый суд, чрезвычайная запутанность судебной системы и отсутствие единой процедуры, дающей хотя бы минимум процессуальных гарантий, — таковы черты административной юстиции в Англии. Нужно сказать, что эти недостатки видят и английские авторы. Критические замечания по адресу системы английских трибуналов и практики их деятельности, делавшиеся в послевоенные годы,⁶² повторяются и в настоящее время.⁶³ Правда, ни один из английских буржуазных авторов не распространяет эту критику на основы английской правовой системы и ограничивается частными (иногда довольно многочисленными) предложениями об изменении процедуры, но не более.⁶⁴

Американский юрист Коллисон, жестокою филиппику которого против гражданского судопроизводства мы уже цитировали, утверждает, что «в наши дни все признают, что админи-

⁵⁹ S. A. de Smith. *Judicial Review of Administrative Action*. London, 1959, стр. 246.

⁶⁰ Питер Арчер. *Английская судебная система*, стр. 262—263.

⁶¹ H. W. R. Wade. *Administrative Law*, стр. 38.

⁶² William A. Robson. *Justice and Administrative Law*. London, 1951, стр. 540—541.

⁶³ H. W. R. Wade. *Administrative Law*, стр. 38, 206.

⁶⁴ Уэйд приводит, например, более десятка рекомендаций по совершенствованию процедуры в административных трибуналах (см. там же, стр. 206—207).

стративный процесс отличается большей целесообразностью, чем разбирательство в обычных судах».⁶⁵ Действительно, процесс расширения деятельности административных трибуналов идет в США даже более быстрым темпом, чем в Англии. Уже более двадцати лет действует федеральный акт об административной процедуре от 11 июля 1946 г. Этот акт в значительной степени ограничивает возможности контроля общих судов за действиями администрации. Право заинтересованного лица на обращение в общий суд ограничивается двумя существенными оговорками. Жалоба в общий суд не может иметь места, если закон предусматривает иной порядок ее рассмотрения. Жалоба не допускается, если административный орган вынес решение в объеме тех полномочий, которые ему предоставлены. При рассмотрении жалобы общий суд не проверяет фактической стороны дела, а лишь контролирует законность решения административного суда.

Жалобы на действия административных органов рассматриваются различными квазисудебными учреждениями: административными трибуналами, агентствами, комиссиями. Эти органы создаются как в федеральных ведомствах, так и в ведомствах штатов. Примером федерального органа может служить Администрация по вопросам социального страхования, рассматривающая жалобы по всем вопросам социального страхования. «Первичное» рассмотрение жалоб осуществляется чиновниками, которые формально считаются независимыми, так как назначаются федеральной Комиссией по гражданской службе, а не руководством Администрации. Решение чиновника может быть обжаловано в Апелляционный совет администрации по вопросам социального страхования. В штате Иллинойс, например, в 1963 г. создан специальный трибунал, осуществляющий контроль за направлением психически больных в лечебные заведения. В случае срочности больной может быть направлен в больницу местным шерифом, однако в течение 48 часов об этом должен быть извещен трибунал, который проверяет законность и обоснованность действий шерифа.⁶⁶

Подвергая резкой (и в общем-то обоснованной) критике практику рассмотрения гражданских и административных дел в общих судах, Коллисон указывает как на один из главных пороков гражданского судопроизводства на его медленность и волокиту, которую умышленно используют адвокаты. По его словам, в некоторых судах срок прохождения дела колеблется

⁶⁵ Коллисон. Неправосудные суды, стр. 256. — Недостатки буржуазного гражданского судопроизводства вряд ли сами по себе являются доказательством целесообразности административного производства, которое строится по упрощенной схеме, но для многих буржуазных авторов характерно видеть беды и недостатки правового регулирования только в правовой форме, но не в самом содержании буржуазного права.

⁶⁶ См.: А. А. Жданов, ук. ст. «Правоведение», 1968, № 5, стр. 104—

между двумя и четырьмя годами.⁶⁷ В создании широкой сети административных трибуналов он видит спасение от волокиты и адвокатского засилия. Практика, однако, показывает, что и эти квазисудебные органы не способны преодолеть типичные недостатки общих судов. Дело, видимо, не в правовых формах, которые сами по себе не в состоянии решить проблемы быстрой и справедливой защиты прав заинтересованных лиц, а в социально-экономических условиях, которые оказывают губительное воздействие на любые формы.

Оценивая в целом различные системы административной юстиции в буржуазных странах, следует отметить наиболее характерные тенденции их развития.

Совершенно очевидным является стремление буржуазных государств вывести контроль за деятельностью административных органов из области действия обычных судов. Хотя этот контроль номинально и сохраняется в некоторых странах, его значение неуклонно падает. В этом, бесспорно, следует видеть выражение общего кризиса буржуазной законности, который все более захватывает сферу правосудия. Наряду с этим буржуазия стремится наделить юрисдикционными функциями сами административные органы, являющиеся стороной в споре, разрушая тем самым один из традиционных принципов правосудия: никто не должен быть судьей в собственном деле. Такая эволюция превращает административную юстицию в чистую администрацию, лишь прикрывающуюся некоторыми атрибутами псевдоправосудия. Происходит все расширяющийся процесс увеличения количества и дробления органов, обладающих юрисдикцией по административным делам. Завет Бентама о необходимости ограничения числа судов — «как были бы счастливы тяжущиеся, если бы существовал только один суд»,⁶⁸ — забыт, и прежде всего в Великобритании. Вместо этого создается громадное число квазисудебных учреждений, действующих по правилам процедуры, которая никак не гарантирует заинтересованным лицам действительной защиты их прав. Во многих случаях это происходит под флагом острой и справедливой критики действующей буржуазной системы гражданского судопроизводства. Ее обвиняют, и не без оснований, в том, что она громоздка и сложна, что некоторые ее принципы (состязательность, например) обеспечивают господство экономически и политически сильной стороны, что сложность судебной процедуры используется адвокатами для обирания клиентов, а продажными судьями — для вынесения неправосудных приговоров. Когда Коллисон пишет, что «американские суды не вершат правосудие, а торгуют правосудием»,⁶⁹ что «судебная система США в современном ее виде воплощает самый злостный дух неправосуд-

⁶⁷ Коллисон. Неправосудные суды, стр. 259.

⁶⁸ И. Бен-там. О судостроительстве. СПб., 1860, стр. 15.

⁶⁹ Коллисон. Неправосудные суды, стр. 306.

ности... обрекает бедных и слабых на пожизненную и безнадежную борьбу против значительно превосходящих сил... закрывает бедноте доступ к правосудию»,⁷⁰ он совершенно правильно характеризует гражданское судопроизводство в главной империалистической стране мира. Однако эти жестокие в устах буржуазного публициста характеристики существенно проигрывают из-за того, что их автор весь огонь своей критики сосредоточивает на форме гражданского судопроизводства как таковой, считая, что все беды правосудия в США проистекают именно от гражданской процессуальной формы безотносительно к тому, какое содержание влито в эту форму. Отсюда его гневные слова в адрес коллегияльности, гласности, состязательности и многих других принципов. Отсюда же и его несколько наивная вера в то, что замена гражданского судопроизводства третейскими судами, арбитражем, квазисудебными органами административной юстиции и т. д. обеспечит защите прав граждан в США «лучшее будущее». Все эти суррогаты общих судов и гражданского судопроизводства остаются и всегда останутся буржуазными институтами, которые господствующий класс будет использовать только в своих интересах, не вспоминая об искренних, а возможно и притворных, надеждах, которые возлагали на эти институты их защитники. «У интереса нет памяти, ибо он думает только о себе».⁷¹

§ 3. Административная юстиция в некоторых социалистических странах Европы

В социалистических странах Европы, вступивших на новый путь развития после окончания второй мировой войны, органы административной юстиции, оставшиеся в наследство от старого буржуазного строя, не пользовались доброй славой. Как замечает академик П. Стайнов, «административная юстиция... грешила формализмом, закостенелостью и превратилась в неповоротливый институт».⁷² В большинстве социалистических стран органы административной юстиции, сформированные в свое время по западным образцам (французским или немецким), были в послевоенный период устранены и заменены институтом прокурорского надзора, ведомственной административной жалобы и контроля общих судов. Хотя в целом такая замена и обеспечила достаточно эффективный контроль за действиями административных органов, в некоторых случаях она механически переносила советский опыт на почву очень различных по своим экономическим, политическим и национальным условиям стран.

⁷⁰ Там же, стр. 292.

⁷¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 144.

⁷² П. Стайнов. О новой организации средств обеспечения законности в деятельности государственного управления Болгарии. «Советское государство и право», 1964, № 9, стр. 128.

Поэтому неизбежно возникал вопрос о постепенном совершенствовании заимствованных из советского права институтов и их приспособлении к конкретным условиям каждой страны. Нельзя также сбрасывать со счетов и обстоятельства, связанные с определенными национальными правовыми традициями, которые с учетом характера народно-демократической революции давали о себе знать.

Все это объясняет, почему, несмотря на общие (в основном) для всех социалистических стран принципы построения контроля за действиями административных органов, он сложился индивидуально во всех социалистических странах и развивается применительно к условиям и потребностям правового развития каждой из этих стран в отдельности.

Болгария. В стране существуют две основные системы защиты субъективных прав: судебная и административная. Споры, касающиеся отношений, регулируемых методом власти и подчинения (в том числе споры в области государственного управления), относятся к ведению администрации, а также к «особым юрисдикциям», которые образуются на стыке административной и судебной систем.⁷³ Идея об установлении судебного контроля за законностью *всех* административных актов *любых* органов в Болгарии была отвергнута. Вместо этого были созданы специальные органы правосудия по некоторым административным делам — «особые юрисдикции». Эти юрисдикции (комиссии) представляют собой коллегиальные органы, в состав которых входят: судья общего суда (председатель) и специалисты по соответствующим отраслям или представители общественных организаций (члены). Рассмотрение жалобы на решение административного органа происходит в открытом заседании по правилам состязательного процесса, однако по сравнению с производством в общих судах процесс в «особых юрисдикциях» упрощен. Особые юрисдикции созданы в некоторых ведомствах для рассмотрения споров в области государственного управления, а в частности, для решения вопросов по пенсионным делам (Высший пенсионный совет Министерства социального обеспечения), по делам о выдаче разрешений на постройку зданий, проведение улиц и т. п., по делам о переселении государственных учреждений в дома, являющиеся собственностью частных лиц или общественных организаций, по делам об изобретениях, по делам об освобождении от военной службы по болезни или физическим недостаткам и т. д.⁷⁴

⁷³ См.: А. С. Ангелов. Разграничение и соотношение между административной и судебной компетенцией при защите субъективных прав в НРБ. Годишник на Софийския университет, Юридически факултет, 1965, т. 56, кн. 11, стр. 102; П. Стайнов, ук. ст. «Советское государство и право», 1964, № 9, стр. 131 и сл.

⁷⁴ См.: П. Стайнов, ук. ст. «Советское государство и право», 1964, № 9, стр. 132.

Решения особых юрисдикций являются судебными актами и вступают в законную силу по правилам ГПК. Особые юрисдикции не входят ни в систему судебного ведомства, ни в систему того административного органа, при котором состоят. Их решения не подлежат административному контролю, однако могут быть пересмотрены в порядке надзора Верховным судом НРБ. Характеризуя этот специфический институт административной юстиции, П. Стайнов пишет: «По своему составу и способу действия особые юрисдикции приспособлены к специфическим требованиям данного ведомства. Но именно из-за своего специального состава они могут компетентно решать сложные административные вопросы, понимать лучше, чем гражданские суды, особые нужды данной администрации и быстро выносить решения. В силу требований специального, хотя и упрощенного, судебного производства и самостоятельности при разрешении споров особые юрисдикции представляют собой независимое, но необходимое для администрации правосудие, являющееся подлинной гарантией для обеспечения законности в области государственного управления».⁷⁵ В связи со сказанным возникают вопросы: относится ли порядок деятельности особых юрисдикций к гражданскому судопроизводству и можно ли рассматривать деятельность этих органов в качестве правосудия? На оба, по нашему мнению, следует дать отрицательный ответ. Особые юрисдикции действуют в особом порядке, который регулируется не гражданским процессуальным, а административным правом. Возникающие в ходе их деятельности правоотношения носят административно-процессуальный, а не гражданско-процессуальный характер, так как суд не является субъектом этих отношений. То обстоятельство, что решения особых юрисдикций могут быть пересмотрены в порядке надзора Верховным судом НРБ, не меняет существа дела, ибо гражданские процессуальные отношения возникают только с момента принесения протеста в Верховный суд. Не может рассматриваться деятельность особых юрисдикций и в качестве правосудия, так как неотъемлемые принципы правосудия (независимость суда и подчинение его только закону) в особых юрисдикциях не применяются.

Это совсем не значит, что особые юрисдикции вообще не имеют права на существование. Каждая социалистическая страна избирает ту форму контроля за законностью в деятельности административных органов, которая наиболее отвечает потребностям и условиям ее развития. Что касается чисто формальных соображений, то нельзя не видеть существенных преимуществ болгарских «особых юрисдикций» по сравнению, например, с англо-американскими квазисудами. Там это чисто ведомственные юрисдикционные органы, как правило, сформированные только из специалистов, служащих ведомств (без участия юри-

⁷⁵ Там же.

стов), там возможность контроля общих судов неуклонно сокращается, а контроль вышестоящей администрации господствует. В Болгарии комплексный состав особых юрисдикций, исключение административного контроля за их деятельностью и обеспечение общего судебного надзора гарантируют действительную защиту законности в области государственного управления.

Венгрия. Венгерская правовая доктрина рассматривает судебный контроль за законностью в деятельности административных органов в качестве важнейшей гарантии субъективных прав граждан. «Принципиальное значение состоит в том, что в существенных делах, в вопросе о возможном наличии нарушения права гражданам предоставляется возможность ходатайствовать о решении органа, стоящего вне системы административных органов, созданного исключительно для вынесения решений. В этом отношении суд действует как гарантийный орган».⁷⁶ Закон № IV мая 1957 г. «Об общих постановлениях административного процесса» (9 июня 1957 г.) закрепил и развил предложения о расширении судебного контроля в сфере административного управления, высказанные ранее в ходе дискуссии о совершенствовании административного и гражданского процессов. Так, Йожеф Фаркаш, например, писал: «Обеспечение законности и более строгое уважение прав граждан требуют расширения положений процессуального права, носящих гарантийный характер. Следует расширить круг дел, предназначенных для судебного разбирательства... Следовало бы определить те государственно-административные правоотношения, споры по которым, при наличии соответствующих условий, были бы отнесены к компетенции суда».⁷⁷

В соответствии с названным законом допускается обжалование в общих судах следующих актов органов государственного управления: а) отказ в записи или в исправлении записи в книге актов гражданского состояния сведений о смерти, рождении, браке; б) решение или ордер на занятие квартиры, решение об отказе в разрешении на обмен квартиры; в) решение, отклонившее выдачу имущества, на которое был наложен арест в течение административного или уголовного процесса; г) решение или распоряжение, предписывающее передачу в собственность или в пользование земли или другого имущества; д) решение, устанавливающее обязанности по уплате налогов или других платежей в качестве правового основания для взыскания (§ 57 закона от 9 июня 1957 г.).

Хотя в законе и указано, что дела этой категории возбуждаются *иском*, который направляется против того административного органа, который вынес оспариваемое решение (§ 56/2),

⁷⁶ Ф. Толди. Закон об общих постановлениях административного процесса. Обзор венгерского права, 1958, № 1, стр. 19.

⁷⁷ И. Фаркаш. О реформе гражданского процесса. «Jogtudományi Közlöny», 1957, № 4—6.

однако целый ряд исключений свидетельствует об особом характере производства по этим делам. Во-первых, суд может рассматривать эти дела *вне* судебного заседания, т. е. без выхода в зал судебных заседаний и без участия публики (§ 58). Во-вторых, имеются особенности в полномочиях суда при рассмотрении этих дел. По общему правилу (если закон не предусматривает иного)⁷⁸ суд не может *изменить* решение административного органа, однако он может его отменить и обязать административный орган произвести новое рассмотрение дела (§ 55).

В связи с тем, что некоторые вопросы порядка рассмотрения дел, связанных с проверкой законности действий органов государственного управления, урегулированы указанным выше административным законом, может возникнуть вопрос о характере норм, определяющих порядок деятельности судов при рассмотрении административных дел. Не следует ли считать эти нормы административно-процессуальными?⁷⁹ Для такого вывода, на наш взгляд, нет необходимых оснований. Закон от 9 июня 1957 г. лишь определяет круг тех административных дел, которые относятся к ведению суда, в остальном он подчиняет порядок их рассмотрения правилам гражданского судопроизводства. Отдельные изъятия из общих правил гражданского судопроизводства свидетельствуют лишь о необходимости построения отдельного вида судопроизводства по этим делам, сами же по себе изъятия носят гражданско-процессуальный, а не административно-процессуальный характер, так как относятся к судебной, а не к административной деятельности. Нахождение гражданско-процессуальных норм в тексте административного закона не представляет собой исключительного явления, так как гражданские процессуальные нормы сплошь и рядом включаются в законодательные акты многих отраслей материального права (гражданского, семейного, трудового, административного и т. д.).

Югославия. Действующая в стране система контроля за законностью в деятельности органов государственного управления основана на двух принципах: 1) функционирует детально регламентированная система административного процесса, осуществляемого в органах государственной власти и управления и некоторых общественных органах; 2) осуществляется судебный (союзный и республиканский) контроль за законностью разрешения споров, рассматриваемых в порядке административного процесса.

Порядок административного процесса регулируется Законом

⁷⁸ По делам, указанным в пп. «а» и «в» § 57, суд может рекомендовать изменить решение административного органа.

⁷⁹ Такой вывод, как известно, делают некоторые советские авторы применительно к советскому праву. Этот вопрос будет нами подробно рассмотрен в гл. 4.

об общем административном порядке разбирательства дел (ЗОАП), принятом 5 декабря 1956 г.,⁸⁰ с последующими изменениями.⁸¹

Закон устанавливает и закрепляет основные принципы административного процесса: 1) законность; 2) охрана прав граждан и общественных интересов; 3) материальная истина; 4) допрос сторон по делу; 5) самостоятельная оценка доказательств; 6) свобода и самостоятельность в разбирательстве дела; 7) право обжалования решения; 8) действительность решения; 9) экономичность разбора дела; 10) оказание помощи стороне, которая не может самостоятельно вести свое дело; 11) предоставление стороне права пользоваться национальным языком.

Разрешение административных дел по 1-й инстанции производится общинными государственными органами или общественными организациями. В коллегиальных органах (комиссиях, комитетах и др.) решение по административным делам выносится коллегиально. Коллегиальный орган может уполномочить на разрешение отдельного дела определенное должностное лицо (ст. ст. 15, 36).

Дело возбуждается подачей искового заявления, с которым могут обратиться в административный орган заинтересованные лица. Возможно возбуждение дела по инициативе самого административного органа.

Стороной по делу является лицо, на основании заявления которого возбуждено дело или против которого возбуждено дело. Для того чтобы быть стороной в административном процессе, необходимо: 1) обладать правоспособностью, 2) дееспособностью и 3) находиться в определенной связи с конкретным делом, разбирательство которого ведется (т. е. иметь юридический интерес).⁸²

После получения заявления должностное лицо, ведущее процесс, осуществляет целый ряд процессуальных действий, направленных на выявление всех обстоятельств дела: опрашивает стороны, приобщает и истребует документы, допрашивает свидетелей, организует проведение экспертизы и т. д. Разбирательство дела должно быть устным (ст. 149), однако возможно так называемое сокращенное разбирательство, если устное разбирательство не вызывается необходимостью.

Решение по делу должно быть, как правило, вынесено в письменной форме⁸³ и содержать определенные реквизиты, предусмотренные в законе.

Стороны имеют право в 15-дневный срок обжаловать решение, вынесенное 1-й инстанцией (ст. 10) в непосредственный

⁸⁰ «Službeni list FNRJ», 1956, № 52.

⁸¹ «Službeni list FNRJ», 1965, № 10, 16, 18.

⁸² См.: С. Попович. Основные институты югославского административного процесса. «Советское государство и право», 1966, № 2, стр. 119.

⁸³ Закон допускает вынесение устных решений, но они встречаются редко.

вышестоящий орган. Некоторые решения (например, вынесенные союзными и республиканскими органами по 1-й инстанции, решения союзного и республиканского исполнительного веча) не подлежат обжалованию.

Следует отметить несколько своеобразных правил югославского Закона об общем административном порядке разбирательства дел. Закон, например, устанавливает месячный срок для вынесения решения в 1-й инстанции и предусматривает, что если решение не будет передано стороне в течение месяца, то она имеет право обжаловать решение в орган 2-й инстанции, так как в этом случае следует считать, что исковое заявление было отклонено.

В целях осуществления «принципа экономии» действует такое правило: жалоба на решение 1-й инстанции поступает в эту же инстанцию и должна быть ею переслана во 2-ю инстанцию. Однако, если 1-я инстанция установит, что жалоба подана с нарушением срока или вообще не основана на законе, она отклоняет ее на основании «предварительного решения».

Если первое положение действительно отвечает задачам административного процесса и ускоряет его, то второе представляется нам нарушающим принцип материальной истины.

Против окончательного решения административного органа может быть заявлен «административный спор» в общих судах. Профессор С. Попович, автор курса «Административное право», рассматривает различные определения понятия «административный спор». Он отвергает «формальное» определение административного спора, по которому таковым признается любой спор, разрешаемый административным органом. Им отвергается и одно из «материальных» определений административного спора, согласно которому административным будет любой спор, стороной которого является административный орган. «Не все такие споры, — пишет С. Попович, — являются административными. Некоторые из них могут быть гражданско-правовыми, семейно-правовыми, если вытекают из гражданско-правовых или семейно-правовых отношений».⁸⁴ На наш взгляд, автор правильно утверждает, что спор считается административным, если юридический вопрос, составляющий существо спора, есть вопрос административного права.

Порядок рассмотрения административных споров в общих судах регулируется Законом об административных спорах и Законом о порядке ведения гражданских дел.⁸⁵

Ст. 1 Закона об административных спорах гласит: «В целях обеспечения судебной защиты прав граждан, рабочих и других организаций, общественно-политических содружеств, а также в целях обеспечения законности, суды при рассмотрении административных споров решают вопросы о законности правовых

⁸⁴ С. Попович. Административное право. М., 1968, стр. 506—509.

⁸⁵ «Službeni list FNRJ», 1957, № 4.

актов, на основании которых государственные органы и организации при осуществлении своих полномочий решают вопросы о правах и обязанностях в отдельных административных делах».

Административные споры рассматриваются республиканскими верховными судами и Верховным судом Югославии. Верховные суды при разрешении административных споров решают вопросы на вечах, каждое из которых должно состоять из трех судей (ст. 3).⁸⁶ Рассмотрение дел происходит по общим правилам гражданского судопроизводства с некоторыми изъятиями, которые могут быть предусмотрены законом. В отличие от Венгрии и некоторых других стран, где суд, как правило, не может изменять решение административного органа, в Югославии суд может, «если характер дела позволяет и если данные процесса создают для этого основу, своим решением сам разрешить административное дело» (ст. 17 Закона об административных спорах). Такое решение заменяет отмену административного акта.

Оценивая в целом систему административной юстиции в СФРЮ, нельзя не отметить ее чрезмерной усложненности, особенно в части, касающейся производства в административных органах. Нужно согласиться с Ц. А. Ямпольской, редактором и автором предисловия к книге С. Поповича, что «югославские юристы, руководствуясь благими намерениями укрепить законность, все же в своем стремлении точно регламентировать административную процедуру слишком усложнили ее».⁸⁷ Сам С. Попович признает, что югославская система близка англосаксонской (с организационной точки зрения) и французской (с материальной).⁸⁸ Не в этом ли влиянии следует искать причины «повышенной юридизации» югославского административного процесса; тем более что сами югославские авторы дают довольно высокую оценку западным системам административной юстиции, считая их эффективными.⁸⁹

Рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений в других социалистических странах Европы, в основном приближается к тому образцу, который мы показали на примере Венгерской Народной Республики. В большинстве стран рассмотрение споров в области государственного управления регулируется специальными нормативными актами. В ПНР — Административно-процессуальным кодексом 1960 г.,⁹⁰ в ВНР — Законом об общих постановлениях административного процесса 1957 г.,⁹¹ в ЧССР — Законом об административном

⁸⁶ В редакции Закона от 2 апреля 1965 г. («Službeni List FNRJ»), 1965, № 16.

⁸⁷ С. Попович. Административное право, стр. 15—16.

⁸⁸ Там же, стр. 507.

⁸⁹ M. Stojanovic. Sudska kontrola akata uprave, (Austrija, Engleska, Francuska, Italija). Beograd, 1963, стр. 8. (Предисловие проф. Н. Степановича.)

⁹⁰ «Dziennik Ustaw PRL», 1960, р. 168.

⁹¹ «MaGyar Közlöny», 1957, № 64.

процессе 1960 г.⁹² Наряду с этим часть административных споров специальными постановлениями относится к ведению общих судов, где они рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства.⁹³ Во всех социалистических странах, таким образом, действует определенная система правовых форм, направленных на обеспечение законности в области государственного управления. Если учесть, что помимо рассмотренных нами двух форм контроля — судебной и административной, используются и другие формы — общественный контроль, прокурорский надзор, специальные инспекции, парламентский контроль и т. д., станет очевидным, что в социалистических странах созданы реальные предпосылки для того, чтобы обеспечить заинтересованным лицам возможность защиты их прав в сфере административных правоотношений. «Использование одного контрольного института, — пишут польские юристы Т. Биго и Ф. Лонгхампс, — вызывает или может вызвать применение другого, иначе говоря, один контроль влечет за собой другой. Главный смысл системы заключается в том, что отдельные контрольные институты взаимно дополняют друг друга в отношении критериев, объема исследуемого предмета, юридических последствий и т. п. Благодаря такому взаимодополнению создается равновесие между отдельными контрольными институтами и увеличиваются возможности контроля: в этом главный общественный смысл системы».⁹⁴ Опыт развития законодательства за последние годы и идущие во многих странах дискуссии показывают, что проблема обеспечения законности в области государственного управления находится в процессе становления.

В ходе дискуссии, которая проходила в ЧССР (1964—1966 гг.), были, например, поддержаны «особые юрисдикции», созданные в Болгарии, а идея создания системы административных судов отвергнута. Высказывалось, на наш взгляд, правильное мнение о том, что организаторский характер значительной части административных действий не допускает вообще или в значительной мере судебного контроля. Предлагалось расширить компетенцию общих судов и рассматривать административные споры в «специальных сенатах» (в системе общих судов) и т. д.⁹⁵

В дискуссии, организованной в феврале 1967 г. редакцией журнала «Právník», приняло участие большое число научных и практических работников. Обсуждению были подвергнуты некоторые узловые вопросы развития административной юстиции,

⁹² «Sbirka Zákonů CSR», č. 91/1960.

⁹³ В Венгрии это происходит в порядке искового судопроизводства. ГПК ЧССР регулирует этот порядок в особой главе (см. ч. V гл. IV ГПК ЧССР).

⁹⁴ F. Bigo, F. Longchamps. Контроль над администрацией, «Studia prawnicze», 1965, № 7, стр. 88.

⁹⁵ Pavel Levít. K některým otázkám zákonnosti ve státní správě. «Právník», 1966, № 4, стр. 326—328;

Karel Svoboda. Diskuse o zajištění socialistické zákonnosti ve státní správě. Там же, стр. 387—390.

и в частности: необходим ли в принципе судебный контроль за деятельностью административных органов на настоящем этапе социалистического строительства; нужно ли расширять контроль и в каком направлении; должен ли контроль быть всеобщим или только в случаях, предусмотренных законом; возможен ли контроль за действиями администрации, которые она совершает по своему усмотрению и т. д.⁹⁶ Почти все выступавшие настаивали на расширении контроля общих судов. Не получила поддержки идея всеобщего судебного контроля, и большинство выступавших высказалось за установление в законе перечня административных актов, которые можно обжаловать в суд. Указывалось на недопустимость судебного контроля в области административного усмотрения, которое «не вышло из рамок закона».

Первый шаг — принятие в большинстве социалистических стран административно-процессуальных нормативных актов — сделан; предпринимаются шаги по расширению и совершенствованию судебного контроля за действиями административных органов. По какому пути пойдет этот процесс, по пути ли создания «особых юрисдикций», административных судов, или по пути расширения контроля общих судов, а возможно, по какому-то новому, пока неизвестному, пути, покажет будущее.

§ 4. Административная юстиция в СССР

Процесс создания различных форм правового (в том числе и судебного) контроля за деятельностью администрации в СССР может быть правильно понят и объяснен лишь в результате анализа целого ряда условий и обстоятельств, которые прямо или косвенно влияли на развитие этого процесса.

Россия не знала разветвленной и развитой системы административной юстиции. Первой инстанцией являлись смешанные губернские присутствия, рассматривающие строго ограниченный круг административных дел (налоговые, о дорожной повинности, о нарушении полицейских постановлений). Второй и последней инстанцией являлся 1-й департамент Сената. В большом числе случаев 1-й департамент рассматривал дела по 1-й инстанции, хотя в законе его подсудность точно определена не была. В результате многие дела не проходили через присутствия (обычную 1-ю инстанцию). Это давало основание говорить, что административная юстиция в России (Сенат) является «куполом без здания и фундамента». Судебный процессуальный порядок в органах административной юстиции отсутствовал. Господствовал письменный принцип. Сенаторы назначались из «особ первых трех классов», причем не требовалось ни практического стажа, ни образования. Слушание дела, как правило, происходило с

⁹⁶ «Právník», 1967, № 7. Vědecká diskuse o problematice rozšíření soudní kontroly správy u CSSR, стр. 632—633.

участием представителя заинтересованного министерства (стороны), которому наравне с судьями принадлежало право решающего голоса.⁹⁷ Попытка Временного правительства создать систему административной юстиции закончилась неудачей.

Слом буржуазно-помещичьей государственной машины в октябре 1917 г. естественно означал и ликвидацию всех институтов дореволюционной административной юстиции. Она ушла с исторической арены вместе с буржуазными судами, прокуратурой, адвокатурой и т. п. Однако если ликвидация буржуазного суда создала потребность в немедленной организации нового пролетарского суда (общегражданские и уголовные дела не исчезли в результате революции), то такой потребности в органах административной юстиции в первые месяцы революции не ощущалось. Те категории дел, которые прежде рассматривались в присутствиях и созданных Временным правительством административных судах, в большинстве просто исчезли, новые же конфликты и споры коренным образом отличались и по форме, и по содержанию от всего того, что было до революции.

Следует также учитывать особенности революционного периода ломки всех старых правовых институтов и создания новых. Административная юстиция может более или менее успешно функционировать лишь при наличии достаточно развитой правовой системы. Государственная власть в обстановке революции и начавшейся гражданской войны более всего была озабочена проблемой упрочения своих позиций и сокрушения сопротивления бывших господствующих классов. Хотя проблема подзаконности в деятельности администрации и возникла уже к концу первого года революции,⁹⁸ она в значительной степени еще решалась в пользу революционной целесообразности и усмотрения, основанных на правосознании трудящихся масс. Всякое ограничение революционной власти могло бы быть использовано не только трудящимися, но и представителями свергнутых классов. «Когда все трудящиеся, одухотворенные единым порывом; предполагались совершенно согласно действующими, а администрация рассматривалась только как выразительница этого общего единого духа, естественно, что возбуждение в это время вопросов о разрешении конфликтов между администрацией и трудящимися казалось бы диссонансом, свидетельствующим о том, что в смысле общего одухотворения не все обстоит благополучно».⁹⁹

Немаловажное значение имел также и тот факт, что институт буржуазной административной юстиции считался неотъем-

⁹⁷ Об этом вопросе см.: С. А. Корф. Административная юстиция в России, тт. I и II. СПб., 1910; М. Д. Загряцков. Административная юстиция и право жалобы, стр. 30—32.

⁹⁸ Об этом мы уже писали ранее (см. гл. I).

⁹⁹ Е. Носов. К вопросу о теории советской административной юстиции. «Советское право», 1925, № 4 (16), стр. 75.

лемой принадлежностью так называемого «правового государства», к которому марксистская доктрина не питала никакого уважения. Практика административной юстиции на Западе свидетельствовала о том, что с помощью названного института господствующий класс, с одной стороны, успешно вуалирует все более расширяющийся произвол в области административной деятельности, а с другой — обеспечивает неприкрытое подавление трудящихся. Теория административной юстиции разрабатывалась в России в основном либеральными юристами кадетского толка, что также не способствовало популярности этого института в глазах революционной власти.

Необходимо, наконец, учитывать и проблему кадров. Создание системы административной юстиции в любом случае требует наличия достаточного количества специалистов, которые могли бы либо в рамках общих судов, либо в составе самостоятельных органов обеспечить достаточно квалифицированное рассмотрение административных споров. В известном письме В. И. Ленина «О „двойном” подчинении и законности» есть явный намек на необходимость *судебного* рассмотрения вопросов, связанных с законностью в действиях органов управления.¹⁰⁰ «С исключительным правом передавать дело **на решение суда**», говорится в письме о дровах прокурора по контролю за законностью решений местной власти. В этом же письме мы находим и косвенное объяснение того факта, почему органы административной юстиции в широком плане тогда не были созданы, хотя сам В. И. Ленин признавал: «Госаппарат вообще: **из рук вон плохо; ни же буржуазной культуры**».¹⁰¹ В стране явно не хватало квалифицированных кадров. В. И. Ленин пишет о необходимости найти «около десяти человек, которые будут осуществлять центральную прокурорскую власть», и сомневается в том, что можно найти хотя бы сотню прокуроров для подобной работы. «Если отступить от этого, — это значит под сурдинку провести тот взгляд... будто у нас уже так высоко развиты культурность и неразрывно связанная с нею законность, что мы можем ручаться за наличность у нас сотни прокуроров, совершенно безупречных с точки зрения того, что они никогда никаким местным влияниям не поддадутся и сами собой будут устанавливать единообразную законность во всей республике».¹⁰²

С учетом всех перечисленных обстоятельств и следует оценивать те первые шаги, которые предпринимались в стране с целью создания органов административной юстиции. Эти обстоятельства в определенной степени объясняют и последующее

¹⁰⁰ На эту сторону в содержании высказываний В. И. Ленина впервые обратил внимание в нашей литературе Б. Р. Левин (см.: Б. Р. Левин. Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении. Канд. дисс. Свердловск, 1944, стр. 134—136).

¹⁰¹ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 45, стр. 441.

¹⁰² Там же, стр. 201.

развитие законодательства и теоретических взглядов на проблему административной юстиции в СССР.

Первый проект создания административного суда относится еще к 1918 г. Он был разработан в наркомате Госконтроля и предусматривал создание особого Комитета по рассмотрению жалоб при Государственном контроле, а также местных отделений Комитета.¹⁰³ В 1921 г. Институтом советского права при МГУ, а в 1922 г. НКЮ УССР тоже разрабатывались проекты создания органов административной юстиции.¹⁰⁴ В литературе этого времени высказывалось решительное требование организации системы административных судов. Так, в журнале «Пролетарская революция и право» указывалось, например: «Для РСФСР настоятельно встает вопрос об административной юстиции... принципиальных возражений здесь каких-нибудь привести нельзя, и создание административного суда несколько не противоречит тем основным принципам, на которых строится советская юстиция вообще. Административные суды должны принять на себя задачу, которая была поставлена перед Бюро жалоб РКИ. С введением административных судов будет сделан важнейший шаг в смысле обеспечения законности... Нужно только, чтобы административный суд обладал должным авторитетом и должной независимостью от тех учреждений, действия коих он будет рассматривать».¹⁰⁵ Подобные же предложения высказывались и в других работах.¹⁰⁶ Показательно, что выступающие за создание развернутой системы административной юстиции в СССР в основном ориентировались на немецкую или французскую системы административных судов. Это дало основание Е. Носову сказать, что сторонники административной юстиции «тщатся влить вино новое в мехи старые».¹⁰⁷ В статье Е. Носова наряду с безусловно правильными развѣивались и далеко не бесспорные, а иногда и просто ошибочные положения, которые, между прочим, наложили определенный отпечаток на отношение к административной юстиции в последующие годы. Действительно, многие предложения о создании административной юстиции в СССР тяготели к западным образцам. Так, М. Д. Загряцков, например, явно преувеличивал достоинства французского Государственного совета как органа, стоящего

¹⁰³ М. Д. Загряцков. Административная юстиция и право жалобы, стр. 34—35.

¹⁰⁴ Б. Р. Левин. Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении, стр. 90.

¹⁰⁵ С. К. Задачи правового строительства. «Пролетарская революция и право», 1921, № 15, стр. 84—85.

¹⁰⁶ А. И. Елистратов. Об утверждении законности в советском строительстве. «Советское право», 1922, № 1; М. Д. Загряцков. Административная юстиция и право жалобы; В. Л. Кобалевский. Очерки советского административного права. М.—Л., 1924, и др.

¹⁰⁷ Е. Носов, ук. ст. «Советское право», 1925, № 4 (16), стр. 74.

«на страже объективного права».¹⁰⁸ Однако нельзя не видеть, что сама практика законодательства первых лет Советской власти давала определенные основания предполагать, что процесс развития административной юстиции пойдет по пути создания системы именно административных судов. Декрет ВЦИК от 9 апреля 1919 г.¹⁰⁹ предусматривал создание специального административного аппарата для разбора жалоб. Постановлением НК Госконтроля от 4 мая 1919 г. было организовано Центральное бюро жалоб,¹¹⁰ а постановлением от 24 мая 1919 г.¹¹¹ местные Бюро жалоб. В этих первых постановлениях роль Бюро жалоб сводилась в основном к приему и концентрации жалоб, а также к контролю за рассмотрением жалоб в соответствующих ведомственных органах. Последующее развитие показало, что практика стремится превратить Бюро жалоб в органы по расследованию и разрешению жалоб и не удовлетворяется «направляющей функцией» бюро. Это стремление практики нашло отражение в постановлении ВЦИК от 30 июня 1921 г.,¹¹² в котором, в частности, говорилось: «1) Жалобы и заявления, как общее правило, проходят через местные Бюро и разрешаются по возможности на месте...». В Инструкции РКИ прямо отмечалось, что все поступающие в Бюро жалобы разрешаются самими Бюро по существу, за исключением жалоб на уисполкомы, каковые для отмены соответствующих обжалованных действий направляются в губисполкомы... В течение нескольких лет Бюро жалоб функционировали не только как органы, ведающие приемом жалоб и заявлений (как общего, так и частного характера), но и как органы, «производящие расследование и разрешение жалоб».¹¹³ Только в конце 1924 г. Бюро жалоб были закрыты.

Таким образом, анализируя законодательство первых лет революции и его интерпретацию в литературе, можно прийти к выводу, что институт административной юстиции не был чужд советскому строю, тем более, что формы контроля за законностью в области государственного управления складывались в СССР совсем не по западным образцам и наполнялись новым классовым содержанием.

К сожалению, с середины 20-х годов отношение к проблеме административной юстиции начинает изменяться. В уже упоминавшейся статье Е. Носова утверждалось, что институт административной юстиции, узаконяющий состояние спора и распри между трудящимися и администрацией, органически чужд со-

108 М. Д. Загряцков. Административная юстиция и право жалобы, стр. 45—46.

109 СУ, 1919, № 12, ст. 122.

110 СУ, 1919, № 23, ст. 271.

111 СУ, 1919, № 23, стр. 272.

112 СУ, 1921, № 49, ст. 254.

113 Положение о РКИ, ст. 16 (СУ, 1922, № 32, ст. 384).

ветскому праву.¹¹⁴ В последующие годы все более твердо стало складываться мнение об административной юстиции как о чисто буржуазном институте, который в советском праве совершенно не применяется.¹¹⁵ В подавляющем большинстве работ 40—50-х годов административная юстиция рассматривается как специфически буржуазный институт.

Между тем нет оснований ни для подобных выводов, ни для утверждений, что в социалистическом государстве «желание жаловаться — привилегия нетрудовых элементов», а поэтому для трудящихся проблема защиты их прав во взаимоотношениях с администрацией вообще не стоит, так как администрация и так видит смысл своего существования в том, чтобы предоставлять трудящимся все права и блага.¹¹⁶

Административная юстиция так же, как и многие другие одноименные институты, которые используются в буржуазном праве, может иметь применение и действительно имеет применение и в условиях социализма. В начале мая 1918 г. Декрет СНК запретил введение военных трибуналов, так как представление о военном суде ассоциировалось у трудящихся с произволом и террором. Однако уже через несколько месяцев военные трибуналы стали возникать по инициативе армейских политических органов, а 14 октября 1918 г. Реввоенсовет Республики образовал Революционный военный трибунал Республики.¹¹⁷ Следовательно, сам по себе «военный суд» не несет обязательного признака буржуазности. Не несут в себе таких признаков и прокуратура и адвокатура и многие другие институты, которые создавались в нашей стране на совершенно новых принципах и наполнялись новым социальным содержанием. Также обстоит дело и с административной юстицией.

С первых шагов своего существования Советское государство было озабочено обеспечением законности в сфере управления. Это наглядно прослеживается на примерах советского законодательства, многочисленных высказываниях В. И. Ленина, практике деятельности органов, осуществляющих контроль за законностью актов управления. Административная юстиция в СССР развивалась сложным путем и процесс ее развития и совершенствования, на наш взгляд, далеко не закончен. Условно историю ее развития можно разделить на несколько этапов. На первом этапе (1918—1924) законодатель рассчитывал обеспечить защиту прав и интересов граждан в сфере административного управления с помощью специальных органов (Бюро жалоб), стоящих особняком от так называемой активной администрации. Процесс преобразования Бюро жалоб в администра-

¹¹⁴ Е. Носов, ук. ст. «Советское право», 1925, № 4 (16), стр. 83.

¹¹⁵ См.: Юридический словарь. М., 1953, стр. 15—16.

¹¹⁶ Е. Носов, ук. ст. «Советское право», 1925, № 4 (16), стр. 74—75.

¹¹⁷ См.: А. Долотцев. Полвека на боевом посту. «Советская юстиция», 1968, № 23, стр. 1.

тивные суды в силу целого ряда причин, о которых мы говорили в начале этого раздела, так и не завершился, да и сами Бюро жалоб были упразднены. В течение более десяти лет (1924—1937) законность в сфере управления обеспечивалась только установлением государственного, ведомственного и общественного контроля. Специальных органов, которые бы использовались для разрешения административных споров, в этот период создано не было. В 1937 г. законодатель отнес к ведению суда значительную категорию дел, имеющих административно-правовой характер. Таким образом, суд впервые стал широко¹¹⁸ использоваться для контроля за законностью в деятельности административных органов. В этот период (1937—1961) суд действовал не столько как орган разрешения административных споров, сколько как орган предварительного контроля административных актов по взысканию недоимок, штрафов и т. п. Дела возбуждались, как правило, не по жалобам заинтересованных лиц, а по заявлениям самих государственных органов, которые должны были для производства взыскания получить санкцию суда.

В 1961 г. начался новый этап в развитии административной юстиции. Основной принцип возбуждения административных дел был существенно видоизменен: дела стали возбуждаться, как правило, по жалобам заинтересованных лиц.¹¹⁹ Законодатель (хотя и очень осторожно) вступил на путь расширения судебной юрисдикции по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Одновременно были усилены административно-процессуальные гарантии рассмотрения жалоб, подаваемых в ведомственном порядке или через общественные организации. Именно в этом направлении, на наш взгляд, и должна развиваться административная юстиция в нашей стране: 1) число административно-правовых споров, подведомственных суду, должно быть расширено;¹²⁰ 2) в административных органах рассмотрение жалоб должно быть введено в рамки административного процесса, осуществляемого органами по рассмотрению и разрешению жалоб.

Нет никаких оснований считать, что в условиях социализма, когда сам государственный строй по своей сущности является строем, установленным в интересах подавляющей массы народа (трудящихся), споры между трудящимися и органами государства якобы исключаются. В первые послереволюционные годы некоторые полагали, что поскольку социалистическое государство само заинтересовано в осуществлении трудящимися их

¹¹⁸ До этого суды рассматривали лишь некоторые споры административно-правового характера: жалобы на действия нотариусов, жалобы на действия судебных исполнителей.

¹¹⁹ По заявлениям административных органов рассматриваются теперь только дела о взыскании недоимок.

¹²⁰ Одновременно суды должны быть освобождены от рассмотрения бесспорных дел.

прав, то в условиях социализма происходит гармоничное сочетание интересов личности и государства, исключая необходимость каких-либо особых органов для защиты прав личности от незаконных действий администрации. Из этого делались такие выводы: 1) при социализме нет почвы для субъективных публичных прав; 2) жалоба — это не притязание жалобщика к административному органу, а лишь извещение администрации о замеченном недостатке; 3) всякого рода процессуальные гарантии при рассмотрении таких жалоб излишни, так как 4) в большинстве случаев в жалобах выражается «недовольство подавляемых классов».¹²¹ Отголоски подобных взглядов встречались и в более поздний период. Учитывая, что вопрос этот имеет не только историческое, но и современное значение, ибо классовая борьба в социалистических странах отнюдь не снята с повестки дня, нужно выяснить действительное отношение социалистической власти к проблеме обеспечения законности в области управления и к защите прав и интересов граждан в этой сфере.

В. И. Ленин никогда не считал наш государственный аппарат свободным от недостатков. В 1923 г. он назвал его только слегка подкрашенным сверху¹²² и подверг суровой и справедливой критике. За истекшие после этого почти пятьдесят лет советский государственный аппарат прошел большую школу и существенно усовершенствовался. Это, однако, не исключает того, что отдельные его представители могут допускать в своей деятельности нарушения закона и тем или иным способом ущемлять права и интересы граждан. В Программе КПСС указывается: «Аппарат социалистического государства служит народу и подотчетен народу. Недобросовестность работника, злоупотребления властью, бюрократизм должны решительно пресекаться и сурово караться, невзирая на лица».¹²³ В Отчетном докладе ЦК КПСС съезду партии указывается: «В большинстве своем работники государственного аппарата — квалифицированные, добросовестные, внимательные люди... Но надо признать, что есть еще и бездушные чиновники, волокитчики, грубияны. Их поведение вызывает справедливое возмущение советских граждан. Партия, опираясь на поддержку общественности, решительно борется и будет бороться за повышение культуры работы аппарата управления».¹²⁴ Поэтому отсутствие противоречий между личностью и государственной властью в целом совсем не исключает столкновения личности с отдельным органом власти или конкретным должностным лицом. По этим же соображениям жалоба на действия административного органа отнюдь не озна-

¹²¹ См.: Е. Носов, ук. ст. «Советское право», 1925, № 4 (16), стр. 74—83. — Автор, между прочим, был очень озабочен тем, что Бюро жалоб может стать «как бы на защиту жалобщика» (стр. 81).

¹²² См.: В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 45, стр. 383.

¹²³ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1962, стр. 105.

¹²⁴ Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, стр. 78.

чаёт «выпада»¹²⁵ против социалистической власти в целом. Это — законное притязание гражданина или юридического лица, обращенное, с одной стороны, к тому органу, который по мнению жалобщика совершил правонарушение, а с другой — направленное в тот юрисдикционный орган, который вправе разрешить этот спор и обеспечить защиту административных прав жалобщика.

Право на жалобу не есть в условиях социализма привилегия какого-либо класса. В. И. Ленин писал о необходимости «*обязательно* приучить население к тому, что дельные жалобы имеют серьезное значение и приводят к серьезным результатам».¹²⁶ В постановлении Наркомата Госконтроля от 4 мая 1919 г., которым было организовано Бюро жалоб, указывалось, что право на возбуждение жалобы имеют «все граждане без исключения». Классовый подход к проблеме взаимоотношений органов государства с гражданами состоит не в том, чтобы поставить представителей бывших господствующих классов вне рамок законности, а в том, чтобы нормативно закрепить тот стереотип общественных отношений, который отвечает интересам господствующего класса с тем, чтобы этому нормативному регулированию, выражающему волю господствующего класса, подчинялись как все граждане, так и государственные органы. В обеспечении законности в деятельности административных органов заинтересованы не только граждане, но и прежде всего сами органы государства, само советское общество.¹²⁷ Вот почему проблема совершенствования административной юстиции в СССР тесно связана с вопросом о расширении процессуальных гарантий для лиц, права и интересы которых ущемлены действиями администрации.¹²⁸ Речь идет о том, чтобы распространить гражданско-процессуальные гарантии на целую группу административных споров, которые сейчас рассматриваются в административном порядке, чтобы усовершенствовать и расширить административно-процессуальные гарантии для тех конфликтов, разрешение которых останется в ведении администрации.

¹²⁵ Так трактовал жалобу на административные действия Е. Носов.

¹²⁶ В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 50, стр. 224.

¹²⁷ См.: В. М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность. М., 1967, стр. 396—397.

¹²⁸ Необходимо отметить, что идея использования в условиях социализма институтов административной юстиции наиболее последовательно и доказательно разрабатывалась в последние годы Н. Г. Салищевой (см.: Н. Г. Салищева. Административный процесс в СССР. М., 1964, стр. 137—157; Е е же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970, стр. 118—130).

Глава III

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ И ПРЕДЕЛЫ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ

В последние годы высказывания о необходимости судебного контроля за деятельностью административных органов широко распространены. Их амплитуда колеблется от осторожных предложений о некотором расширении судебной подведомственности¹ до категорических требований о предоставлении гражданам права обжаловать в суде незаконные действия любого должностного лица.² «Важно закрепить за каждым гражданином право обращаться в суд в случае нарушения *любых* его прав и свобод *любым* органом или лицом».³ Первая точка зрения бесспорно выглядит несколько конформистски, зато вторая сулит и коренное изменение действующего порядка и существенное расширение прав граждан. Вряд ли могут быть найдены какие-либо обоснованные возражения против расширения прав граждан в принципе. Однако необходимо иметь в виду, что любое предложение подобного рода должно подвергаться глубокому и всестороннему исследованию не только с точки зрения возможности провозглашения тех или иных прав, но и с точки зрения возможности их осуществления.

Провозглашение всякого нового права всегда означает создание и новой обязанности. Так, установление права граждан на обжалование в суде действий *любых* административных органов и должностных лиц (если они нарушают права гражданина) не может быть осуществлено без установления *обязан-*

1 М. И. Бару и А. А. Пушкин, А. Т. Боннер, О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, Н. И. Матузов, Г. И. Петров и др.

2 М. Г. Авдюков, В. А. Патулин, Ю. К. Толстой, В. М. Чхиквадзе и др.

3 В. М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность. М., 1967, стр. 341—342. — В одной из последних статей В. М. Чхиквадзе одновременно предлагает «дать четкий перечень» административных дел, отнесенных к ведению суда (см.: В. М. Чхиквадзе. Личность и государство: взаимная ответственность. «Советское государство и право», 1971, № 1, стр. 26).

ности суда принимать такие жалобы и контролировать *любые* действия *любых* административных органов и должностных лиц. В связи с этим не может не возникнуть вопрос о том, могут ли судебные органы, оставаясь органами правосудия, осуществлять подобный тотальный контроль деятельности административных органов. Ответ на этот вопрос, на наш взгляд, может быть найден в результате анализа двух взаимосвязанных проблем: проблемы пределов административного усмотрения и проблемы особенностей правосудия как деятельности по разрешению правовых споров.

§ 1. Административное усмотрение и его пределы

Вопрос о подзаконности в деятельности административных органов стал особенно актуальным около ста лет тому назад. Для так называемого «полицейского государства» этот вопрос не мог быть существенным, так как, по меткому замечанию немецкого юриста О. Мейера, правительство имело «право требовать от своих подвластных все, что ему заблагорассудится».⁴ По мере развития буржуазной государственности и постепенного оформления принципов буржуазной законности вопрос о связанности административных органов правом приобретал все большее значение. Рассмотренная нами ранее идея «правового государства» была тесным образом связана с вопросом об установлении судебного контроля за деятельностью администрации. В период домонополистического капитализма буржуазная теоретическая доктрина постепенно пришла к выводу о том, что свободное усмотрение администрации должно находиться в жестких правовых рамках, а судебный контроль должен носить всеобщий характер. «Поэтому можно сказать, что на фоне правового режима административное усмотрение представляется явлением патологическим, скорее терпимым, чем поощряемым законодателем».⁵ Правда, и в те годы высказывались мнения о том, что повсеместный и всеобщий судебный контроль за деятельностью административных органов практически невозможен, так как «распространение идеи юстиции на все отрасли государственной деятельности повергло бы государство в состояние оцепенения».⁶

Эпоха империализма ознаменовалась стремлением буржуазии к расширению полномочий исполнительной власти. В этих условиях идеи о правовой связанности администрации не могли быть популярными. Буржуазная наука стала изыскивать способы оправдания административного произвола. Появились теории, обосновывающие неизбежность широкого административ-

⁴ Цит. по: А. И. Одарченко. О пределах административного усмотрения. «Право и жизнь», 1925, кн. 6, стр. 4.

⁵ Там же, стр. 6.

⁶ Р. Иеринг. Цель в праве. СПб., 1881, стр. 282.

ного усмотрения, оправдывающие необходимость применения в сфере административного права «неопределенных правовых понятий», которые позволили бы чиновникам руководствоваться собственным усмотрением, а не нормами права.⁷

Для социалистического государства и советской правовой науки проблема административного усмотрения всегда была неразрывно связана с вопросом укрепления и совершенствования социалистической законности.⁸

Само по себе понятие *усмотрение* предполагает, что соответствующий орган или должностное лицо действует по своей воле, не связанной при принятии конкретного решения какой-либо нормой. Закон, с одной стороны, уполномочивает орган или должностное лицо на определенное действие, но, с другой стороны, не связывает совершение или несовершение действия с заранее предусмотренными условиями, предоставляя, таким образом, самому органу или должностному лицу решить вопрос о совершении необходимого действия и его содержании.

Из сказанного следует, что между действием, совершаемым по усмотрению органа, и совершенно произвольным действием есть существенная разница: на совершение «действия по усмотрению» орган уполномочен законом, произвольное действие является незаконным, а, следовательно, произволом. В свое время в литературе пытались провести границу между «хорошим» (справедливым) и «дурным» (несправедливым) произволом, полагая, что первый имеет место в тех случаях, когда орган действует свободно, на основании предоставленных ему законом полномочий, а второй — когда «проявление воли направлено против закона».⁹ На наш взгляд, нет никаких оснований для того, чтобы именовать осуществление полномочий «на совершение действий по усмотрению» произволом (даже с положительным знаком). Произвол есть произвол, и в нашем представлении он всегда сопрягается с действиями, которые не совпадают с содержанием закона, т. е. действиями, заслуживающими только отрицательной оценки.

Совершение действий по усмотрению соответствующего органа или должностного лица является объективной необходимостью, так как нормативно предусмотреть все возможные случаи совершения административных действий практически невозможно. Б. М. Лазарев справедливо отмечает, что если бы каждый шаг органа был связан с наступлением заранее определенных конкретных юридических фактов, «органы государства,

⁷ См.: А. А. Жданов. К вопросу о «свободном усмотрении» в буржуазном административном праве. «Правоведение», 1968, № 5, стр. 98—100.

⁸ А. П. Корнев подчеркивает необходимость отличать административное усмотрение в советском праве и буржуазную дискреционную власть, которой наделены чиновники буржуазных государств (см.: А. П. Корнев. Толкование и применение норм советского административного права. «Советское государство и право», 1971, № 1, стр. 49).

⁹ Р. Иеринг. Цель в праве, стр. 260 и сл.

особенно Советы и органы государственного управления, оказались бы просто не в состоянии активно воздействовать на процессы, происходящие в жизни». ¹⁰ Очевидно также, что объем предоставляемых административным органам полномочий на совершение действий по усмотрению может быть большим или меньшим в зависимости от исторической обстановки и характера тех правоотношений, в пределах которых совершаются действия «по усмотрению». Период революционной ломки старых общественных отношений (как мы видели на примере революционной эпохи) неизбежно сопровождается более широким административным усмотрением. Нормальный ход развития общественных отношений в обществе, строящем коммунизм, предопределяет необходимость более «жесткой» регламентации административной деятельности.

Административные действия могут быть разделены на четыре группы: а) действия по привлечению к ответственности нарушителей административных норм (наложение штрафа, отобрание водительских прав и т. д.); б) действия по юридическому обеспечению приобретенных на основании закона и соответствующих юридических фактов субъективных прав (назначение пенсии, пособия многодетной матери и т. д.); в) действия по осуществлению административными органами их властных полномочий на совершение «действия по усмотрению» (освобождение от платы за содержание ребенка в интернате, разрешение на приобретение и хранение оружия, назначение на должность и т. д.); г) «организационные» действия (проведение политических кампаний, проверка исполнения и др.).

Характер первых двух групп действий определяется заранее известными и предусмотренными в законе условиями, при наличии которых возможно совершение соответствующего действия. Это не значит, конечно, что элемент усмотрения совершенно отсутствует в этих действиях. Всякое применение права предполагает предварительное установление определенных юридических фактов, на основе которых возможно соответствующее решение. В одних случаях административный орган обладает определенным усмотрением лишь в сфере оценки юридических фактов (так, орган социального обеспечения может отвергнуть как недостоверные документы о трудовом стаже), но после того как факты признаны установленными, применяет закон в точном соответствии с его содержанием, исключая какое бы то ни было усмотрение (назначение пенсии). В других случаях административный орган на основании своего внутреннего убеждения как оценивает факты (устанавливает факт административного правонарушения), так и применяет к ним норму права (привлечение к ответственности в соответствии с тяжестью проступка и личностью правонарушителя).

¹⁰ Б. М. Лазарев. Компетенция органа государства. «Советское государство и право» 1968, № 11, стр. 33.

Из приведенных примеров видно, что административный орган нельзя представлять себе в виде автомата, механически применяющего право к предусмотренным в законе фактам и обстоятельствам. В то же время очевидно, что при совершении указанных выше двух групп административных действий воля правоприменяющего органа существенным образом ограничена.

Привлечение к административной ответственности осуществляется в пределах, точно очерченных законом. Закон устанавливает виды правонарушений, влекущих административную ответственность, определяет порядок привлечения к ответственности и меры административных взысканий. Административный орган обязан действовать в точном соответствии с законом (привлекать к ответственности только за предусмотренные в законе нарушения, делать это в определенном порядке и назначать предусмотренные законом меры взыскания) и никаким усмотрением в этих случаях не руководствоваться. Усмотрение может касаться лишь оценки проступка, выбора меры взыскания и, таким образом, строго ограничиваться пределами, установленными в законе.

Еще меньший простор для усмотрения предоставляют дела, в которых задача административного органа состоит в обеспечении осуществления принадлежащих гражданам субъективных прав. Отношения между гражданином и органом, назначающим пенсию или пособие (одинокой или многодетной матери, семье военнослужащего и т. д.), существенно напоминают обязательственное гражданско-правовое отношение: пенсионер, многодетная мать и другие лица при наличии определенных условий приобретают субъективное право на пенсию или пособие и обращаются в соответствующий орган с материально-правовым требованием о назначении пенсии или пособия. Условия возникновения субъективного права на пенсию или пособие, их размер и порядок назначения заранее определены законом, так что задача административного органа состоит лишь в установлении наличия определенных юридических фактов, дающих основание для совершения соответствующего административного действия (назначения пенсии, пособия и т. д.).

Совершенно иной характер носят административные действия, связанные с осуществлением административными органами их властных полномочий, когда закон уполномочивает орган или должностное лицо на совершение действия «по усмотрению». Действия «по усмотрению» могут быть условно разделены на два вида. В первый входят совершаемые по усмотрению административных органов действия по контролю за осуществлением гражданами некоторых гражданских, административных и других прав (разрешение на обмен жилой площади, выдача брони, прописка и т. д.). Особенность этих действий состоит в том, что их совершение или несвершение существенно затрагивает субъективные права граждан, а поэтому определен-

ным образом связано с правом и допускает возможность контроля.

Второй вид действий составляют действия администрации по предоставлению гражданам определенных субъективных прав. Эти действия составляют исключительную компетенцию администрации. Так, например, Министерство социального обеспечения РСФСР имеет право «в порядке исключения» назначать пенсию по случаю потери кормильца при отсутствии зарегистрированного брака или также «в порядке исключения» назначить пенсию лицу, стаж которого более чем на 50% подтвержден только свидетельскими показаниями. Лицо, не состоящее в зарегистрированном браке (или его дети¹¹), не имеет субъективного права на пенсию по случаю потери кормильца. Не имеет права на пенсию и лицо, общий трудовой стаж которого на 50% не подтвержден документами. Указанные лица, следовательно, никакого материально-правового требования к органам по назначению пенсий предъявить не вправе. Они могут только просить министерство о назначении пенсии «в порядке исключения», а административный орган решает этот вопрос по своему усмотрению. Точно так же родители, помещающие своих детей в школы-интернаты, не имеют субъективного права на освобождение от платы за содержание своих детей в школе-интернате, однако в отдельных случаях по решению исполкомов районных и городских Советов дети, не имеющие родителей, а также дети из многодетных, малообеспеченных семей, могут быть освобождены от платы за содержание.

Очевидно, что в подобных и некоторых других случаях принятие соответствующего решения зависит исключительно от усмотрения административного органа. Конечно, и в этих случаях усмотрение административного органа не безгранично, он может действовать по своему усмотрению лишь в случаях, предусмотренных в законе. Так, исполком Совета может освободить от платы за содержание ребенка в школе-интернате, но не может освободить от платы за пользование квартирой или те-

¹¹ Основы законодательства о браке и семье предусматривают, что права и обязанности родителей и детей удостоверяются не только записью о браке, но и установлением факта отцовства в судебном порядке либо фактом добровольного признания себя отцом ребенка (ст. 16 Основ). Дети, рожденные в незарегистрированном браке, имеют право на пенсию после смерти отца только в следующих случаях: а) если их происхождение от данного отца установлено совместным заявлением родителей ребенка, поданным в органы ЗАГСа (ч. 2 ст. 16 Основ); б) если отцовство установлено при отсутствии совместного заявления в судебном порядке (ч. 3 ст. 16 Основ); в) если факт признания себя отцом ребенка (в случае смерти отца) установлен в судебном порядке (ст. 3 Закона об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье). В этом случае дети имеют те же права и обязанности по отношению к родителям и их родственникам, что и дети, родившиеся от лиц, состоявших в браке между собой (ст. 4 Закона об утверждении Основ). В остальных случаях дети, рожденные в незарегистрированном браке, субъективного права на пенсию по случаю смерти отца не имеют.

лефоном. Однако в пределах предоставленных ему полномочий административный орган свободен в выборе соответствующего решения. Таким образом, в этом виде действий свобода усмотрения распространяется не только на установление юридических фактов и на применение права, но и выходит за их пределы. Административное действие в этих случаях само по себе становится правопорождающим юридическим фактом. Лицо, имеющее субъективное право на пенсию, получает ее на основании закона и юридического факта. Административный акт о назначении пенсии означает лишь применение соответствующего закона к установленному факту. Лицо, которому пенсия назначена «в порядке исключения», получает пенсию на основании закона, уполномочившего орган на назначение пенсии «по усмотрению органа», и на основании волеизъявления соответствующего органа, имеющего значение юридического факта, с которым норма права связывает возникновение самого права на пенсию. В первом случае право на пенсию возникло в момент достижения пенсионного возраста, получения инвалидности и т. д., во втором случае это же право может возникнуть только в момент решения административного органа.

Совершенно особый характер носят «организационные» действия административных органов. Они регулируются правом лишь в своей основе, а практически осуществляются (формы, сроки, способы и т. д.) по усмотрению соответствующих органов. Эти действия, как правило, связаны с субъективными правами граждан только косвенно.

§ 2. Возможности и пределы судебного контроля

Сущность правосудия, как известно, состоит в том, что специальный государственный орган — суд в определенном процессуальном порядке решает вопрос о применении прав к конкретному факту, действию, спору, отношению и в зависимости от решения этого вопроса определяет для участвующих в данном отношении лиц соответствующие правовые последствия.¹² В литературе справедливо подчеркивается, что «применение во всех случаях норм права... — характерный признак деятельности суда и обязательный признак правосудия».¹³

В ходе своей деятельности суд применяет не только нормы права, но и нормы социалистической морали, однако их применение носит факультативный характер, в то время как без применения нормы материального права дело вообще не может быть разрешено. Даже в тех случаях, когда в порядке гражданского судопроизводства суд при отсутствии закона, регулирую-

¹² См.: М. С. Строгович. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. М., 1939, стр. 18—19.

¹³ Т. Н. Добровольская. Понятие советского социалистического правосудия. Уч. зап. ВЮОН, вып. 16. М., 1963, стр. 9.

щего спорные отношения, «применяет закон, регулирующий сходные отношения, а при отсутствии такого закона суд исходит из общих начал и смысла советского законодательства» (ст. 12 Основ гражданского судопроизводства), подзаконный характер деятельности суда очевиден.

Суд не может применить закон «по аналогии» или решать дело «по своему усмотрению» при наличии закона, который прямо регулирует спорные отношения. Правосудие и суд олицетворяют господство права.

Это, конечно, не исключает того, что, подчиняясь праву, суд в то же время в целом ряде случаев в определенной степени руководствуется своим собственным усмотрением. Так, например, он свободен в оценке доказательств, которая осуществляется судом по внутреннему убеждению, основанному на полном, всестороннем и объективном рассмотрении в судебном заседании всех обстоятельств дела в их совокупности. Суд руководствуется в этом случае законом и социалистическим правосознанием (см. ст. 56 ГПК РСФСР). В целом ряде случаев законодатель предусматривает совершение процессуальных действий по усмотрению суда. Так, по своему усмотрению суд решает вопрос о привлечении в дело прокурора (ч. 2 ст. 41 ГПК), об освобождении от уплаты судебных расходов (ст. 80 ГПК), о назначении сроков совершения отдельных действий (ст. 100 ГПК) и т. д. Усмотрение суда может касаться и вопросов материально-правового характера. В тех случаях, когда гражданско-правовые или семейные отношения урегулированы законом не полностью, на суд ложится задача конкретизации этих отношений¹⁴ (определение размера долей в общей собственности, определение размера алиментов в твердой денежной сумме и т. п.).

Таким образом, при всей связанности суда законом, судебное усмотрение отнюдь не исключается. Необходимо, однако, иметь в виду следующие его особенности: 1) совершение по усмотрению суда любого процессуального действия может иметь место лишь в случаях, прямо предусмотренных законом; 2) решение материально-правовых вопросов по усмотрению суда возможно лишь в случаях, предусмотренных в законе и касающихся правоотношений, урегулированных законодателем частично с тем, чтобы их конкретизация осуществлялась судом.

Анализ содержания и особенностей судебной деятельности показывает, что суд вполне может рассматривать и разрешать споры административно-правового характера, осуществляя тем самым контроль за законностью в области государственного управления. В соответствии с этим закон относит к подведомственности суда несколько категорий дел, возникающих из административно-правовых отношений (см. ст.ст. 1, 25 и 231 ГПК

¹⁴ См.: А. К. Кац. Конкретизация судом гражданских и семейных правоотношений с частично неурегулированным содержанием. Автореф. канд. дисс. Свердловск, 1965, стр. 6—10.

РСФСР). В основе каждой категории указанных дел лежит спор о праве, содержание которого определяется отраслевой принадлежностью дела (административно-государственно-финансово-правовой).

Сущность всякого правового спора, а в данном случае административно-правового (в широком смысле слова) состоит в том, что между гражданином (или организацией) и административным органом существует разногласие относительно применения нормы материального права, определяющей поведение, права и обязанности участников административно-правового отношения. Такой спор имеет место и в делах о неправильностях в списках избирателей (ст.ст. 233—235 ГПК РСФСР), и в делах по жалобам на действия административных органов (ст.ст. 236—239 ГПК) и в других.

Имея в виду рассмотренные нами четыре группы административных действий, следует прийти к выводу, что подобный административно-правовой спор возможен при совершении действий первой (привлечение к административной ответственности), второй (юридическое оформление субъективных прав) и первого вида третьей (оспаривание отказа в разрешении на обмен и т. д.) группы. Именно поэтому возможно и целесообразно расширение судебного контроля за административными действиями такого характера.¹⁵

Иначе обстоит дело с действиями по осуществлению административными органами их властных полномочий по предоставлению гражданам субъективных прав или с «организационными» действиями. Прежде всего такие действия, совершаемые по усмотрению административного органа, не являются действиями по применению нормы административного права (в том смысле, в каком являются действиями по применению права привлечения к административной ответственности или назначении пенсии). Норма права лишь в общем виде определяет правомочие административного органа на совершение действия по его усмотрению, не налагая на орган никаких обязанностей перед конкретным лицом. Из этого, между прочим, следует, что между административным органом и заинтересованным лицом нет и не может быть административно-правового спора, так как никаких субъективных прав по отношению к органу у этого лица нет. Правовой спор возможен там, где есть установленные нормой права правила поведения, права и обязанности участников правоотношения.

Помехи осуществлению права со стороны *обязанного* лица, пререкание между сторонами правоотношения и создают спор

¹⁵ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения...» от 19 июня 1968 г. распространил судебный контроль на некоторые постановления органов ГАИ («Советская юстиция», 1968, № 15, стр. 29—30). Аналогичные указы приняты и в других союзных республиках.

о праве. В рассматриваемых нами случаях никаких конкретных правил поведения по отношению к конкретному гражданину закон не устанавливает и никакими правами и обязанностями заинтересованное лицо с административным органом не связывает. Бесспорно, если совершаемое по усмотрению административного органа действие нарушает чьи-либо субъективные гражданские права или тем или иным образом препятствует их осуществлению, заинтересованное лицо должно иметь право на их судебную защиту. Так, в частности, и происходит, когда действия органов управления нарушаются гражданские права. Согласно ст. 325 ГК РСФСР отказ органа государственного управления в согласии на обмен помещения может быть оспорен нанимателем в судебном порядке. В судебном порядке можно оспорить отказ в просьбе о выдаче брони (ст. 212 ГК УССР), действия органов управления, связанные с реквизицией и конфискацией имущества,¹⁶ включением имущества в опись и т. д. Во всех этих случаях орган государственного управления, отказывая в разрешении на обмен, предоставлении брони и т. д., действует по своему усмотрению. Ввиду того, что подобное действие нарушает (или, во всяком случае, *может* нарушить) субъективные права лица, законодатель допускает возможность судебного контроля соответствующих административных действий. Это и естественно, так как у заинтересованных лиц есть определенные субъективные права (право на обмен, право на бронирование помещения и т. п.), осуществление которых возможно под контролем административных органов и которые действиями административных органов оказались нарушенными.

В тех случаях, когда совершение административного действия зависит исключительно от усмотрения административного органа, контроль судебных органов должен быть исключен. Если бы судебный контроль в таких случаях был установлен, это, во-первых, означало бы, что судебные органы должны были бы разрешать спор, который не носит правового характера, а во-вторых, решать спор не на основе применения нормы права, а только по своему усмотрению, т. е. совершать то действие, которое входит в исключительную компетенцию административного органа. В этом случае суд неизбежно утратил бы характер органа по осуществлению правосудия и превратился в административный орган, подменив собой администрацию. В свою очередь административные органы утратили бы часть своей властной компетенции и оказались связанными не столько законом, сколько усмотрением суда. Имея право контролировать любые действия администрации, суд в то же время не нес бы никакой ответственности за руководство определенным участ-

¹⁶ М. И. Бару, А. А. Пушкин. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке. «Советское государство и право», 1967, № 2, стр. 29.

ком государственного управления, так как такая ответственность, очевидно, сохранялась бы за администрацией.

Вот почему, выступая за существенное расширение судебного контроля в сфере государственного управления,¹⁷ мы не можем поддержать предложения о том, чтобы суду было предоставлено право контроля любых административных действий, совершаемых любым административным органом или должностным лицом.

Практически введение подобного общего принципа означало бы обязанность суда принимать и рассматривать любые жалобы на любые действия любых административных органов, так как установить законность или незаконность действий администрации можно было бы только в судебном заседании после рассмотрения дела по существу. Такой всеобщий судебный контроль, с одной стороны, существенно ущемил бы самостоятельность и допускаемое законом усмотрение администрации, а с другой — придал бы функции по осуществлению правосудия административный характер. Мы уже не говорим о том, что, провозгласив этот принцип, законодатель, видимо, немедленно столкнулся бы с необходимостью оговорить, что определенные действия определенных должностных лиц и органов все же не подлежат судебному контролю, причем количество подобных исключений было бы достаточно значительным. Поэтому мы считаем, что расширение судебной компетенции по делам административного характера должно идти путем отнесения к ведению суда отдельных, специально предусмотренных в законе дел, а не путем провозглашения принципа общего судебного контроля.

¹⁷ Наши предложения см. далее (гл. IV).

Глава IV

ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

(советский гражданский процесс)

Гражданское судопроизводство регулируется гражданским процессуальным правом, общие принципы которого распространяются на все институты права и все виды судопроизводства. В то же время для каждого вида судопроизводства характерны специфические средства и способы защиты права, а также определенные особенности судебной процедуры.

Это обстоятельство накладывает отпечаток на совокупность тех основных теоретических проблем, которые являются наиболее существенными для каждого из видов судопроизводства. Некоторые из этих проблем носят сравнительно общий характер, другие имеют значение лишь применительно к данному виду судопроизводства. Так, для производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, особенно существенной оказывается проблема, связанная с правовой природой производства, и обусловленный этим вопрос о выборе юрисдикционного органа для рассмотрения и разрешения административных споров. Во всех видах производства проблема подведомственности как в общетеоретическом плане, так и с точки зрения подведомственности отдельных категорий дел является одной из наиболее актуальных. Существенными являются и вопросы, связанные с возбуждением дела и последующими особенностями судебной процедуры.

§ 1. Правовая природа производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений

Пытаясь раскрыть правовую природу производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, мы тем самым выявляем сущность этого вида судопроизводства. Каждый вид судопроизводства представляет собой порядок

рассмотрения определенной группы гражданских дел, которые характеризуются сравнительно единой материально-правовой природой.¹ Материально-правовая природа дел накладывает свой отпечаток на средства, способы защиты и особенности судебной процедуры в каждом из видов судопроизводств. Влияние материально-правового содержания дел на природу самого судопроизводства является в определенной степени относительным. Если бы каждый материально-правовой спор требовал специфических средств, способов и форм защиты, мы, видимо, столкнулись бы с необходимостью образования не трех, а гораздо большего числа видов судопроизводств, так как не только каждая отрасль права могла бы претендовать на самостоятельную процедуру (гражданский, семейный, трудовой, колхозный, административный, финансовый и т. д. процесс), но такая проблема возникала бы и применительно к отдельным институтам или даже нормам материального права.

Между тем опыт показывает, что необходимости в таком всеобщем (абсолютном) отражении влияния материального права на процесс нет. Сходные между собой и достаточно однородные группы материально-правовых споров рассматриваются в рамках единой процедуры. Только существенные различия в природе споров обуславливают необходимость в определенных процессуальных особенностях.

Материально-правовая природа определенной группы споров обуславливает особые формы, средства, способы защиты и тем самым отнесение этой группы споров к соответствующему виду производства. Не ограничиваясь этим, она продолжает оказывать влияние на порядок рассмотрения дела, что может в свою очередь вызвать необходимость установления некоторых процессуальных особенностей рассмотрения дела уже в пределах вида судопроизводства.

Несмотря на все различия между видами судопроизводства, каждый из них является частью гражданского судопроизводства в целом. Все те особенности, которые характеризуют вид судопроизводства (средства защиты, особенности процедуры и т. д.), остаются особенностями гражданско-процессуального характера.

Каждый юрисдикционный орган действует по правилам своей процедуры, а поэтому любые исключения из общих правил остаются в пределах соответствующей отрасли процессуального права. Ошибочно относить к административному процессу те нормы, которые регулируют порядок рассмотрения административных дел в суде (А. Е. Лунев), или хотя бы те изъятия из общих правил, по которым они рассматриваются

¹ Гражданское судопроизводство делится на три вида: исковое производство, производство по делам, возникающим из административных правоотношений, и особое производство.

(Н. Г. Салищева).² Так же как административные органы не руководствуются нормами ГПК, если им приходится осуществлять защиту гражданских прав (ст. 6 ГК РСФСР), так и суд, разрешая административные дела, не руководствуется административно-процессуальными нормами.

Суд применяет в порядке гражданского судопроизводства нормы материального права различных отраслей. На основе этого применения и происходят разрешение спора, защита права, т. е. осуществление правосудия. В свою очередь применение материальной нормы может происходить в суде лишь в определенном процессуальном порядке и, следовательно, осуществляется параллельно с применением норм процессуального права. Суд — единственный орган, уполномоченный на применение гражданско-процессуальных норм,³ а сами гражданские процессуальные нормы являются единственным основанием, определяющим процессуальную деятельность суда. Никаких других процессуальных норм, помимо гражданско-процессуальных (или уголовно-процессуальных при рассмотрении уголовных дел), в ходе осуществления правосудия суд не применяет.

Всякая процессуальная норма неразрывно связана с органом, ее применяющим, и той функцией, которую в данный момент этот орган осуществляет. Осуществление правосудия возможно только в том порядке, который предусмотрен нормами уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права. Если в определенных случаях законодатель и возлагает на суд осуществление некоторых административных функций (дела о мелком хулиганстве и мелкой спекуляции, выселение тунеядцев и т. д.), деятельность суда в этом случае носит административный характер и не является правосудием.⁴

² В своей последней работе Н. Г. Салищева в основном придерживается того же мнения, которое было высказано ею ранее (см.: Н. Г. Салищева. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970, стр. 122).

³ «Только суд как орган государственной власти из числа всех государственных органов вправе и в состоянии применять нормы гражданско-процессуального права...» (Н. А. Чечина. Нормы гражданского процессуального права и их применение. Автореф. докт. дисс. Л., 1965, стр. 14).

⁴ Возложение на суд административных функций, на наш взгляд, совершенно не оправдано. Каждый государственный орган должен заниматься своим делом: административные органы осуществлять свои властные полномочия (в том числе и по привлечению к административной ответственности), а судебные органы вершить правосудие. Дела об административных правонарушениях должны рассматривать и решать административные органы, а заинтересованным лицам должно быть предоставлено право обжалования отдельных административных решений в суд. Рассмотрение судами некоторых дел об административных правонарушениях в порядке, предусматривающем существенные изъятия из общих принципов правосудия, дискредитирует правосудие, так как, с одной стороны, лишает привлекаемых к ответственности лиц определенных процессуальных гарантий, а с другой — допускает возможность использования судебной формы с существенными изъятиями, колеблющими авторитет правосудия в целом. Это мнение было высказано нами

При рассмотрении жалоб на действия административных органов в порядке гражданского судопроизводства суд действует не в качестве административного органа, а в качестве органа правосудия и руководствуется нормами гражданского процессуального права во всем их объеме. Порядок рассмотрения названной категории дел подчиняется общим принципам гражданского процессуального права без каких-либо исключений. Что касается детализации этого порядка, то совокупность норм, его регулирующих, образует самостоятельный вид гражданского (а не административного) судопроизводства. Суждения об административно-процессуальном характере норм, регулирующих порядок рассмотрения в суде административных дел, были бы правильны только в том случае, если бы законодатель наряду с общими судами учредил административные суды, обособленные от общей судебной системы и действующие по правилам своей самостоятельной процедуры.⁵ В таких специальных административных судах судебная процедура бесспорно носила бы административно-процессуальный характер.

Особенность гражданско-процессуального регулирования состоит в том, что оно применяется к различным материально-правовым отношениям (гражданским, семейным, трудовым, административным и т. п.) и определяет единый гражданско-процессуальный порядок рассмотрения всех видов соответствующих споров. Материально-правовые особенности дел могут обуславливать отдельные частные процессуальные особенности их рассмотрения либо образование отдельных видов судопроизводств, но в целом судопроизводство по гражданским делам⁶ носит гражданско-процессуальный характер. Таким образом, следует прийти к выводу, что первым признаком производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, является его *гражданско-процессуальный* характер.

Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, неразрывно связано со спором об административном (см.: Д. М. Чечот. Проблема защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых производств советского гражданского процесса. Докт. дисс., гл. IV. Л., 1969). Такое же мнение высказывают Д. Н. Бахрах (см.: Д. Н. Бахрах. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969, стр. 301—302) и Н. Г. Салищева (см.: Н. Г. Салищева. Гражданин и административная юрисдикция в СССР, стр. 97).

⁵ Такие суды, как мы показывали выше, действуют во многих буржуазных и некоторых социалистических странах. Вопрос о создании в СССР системы административных судов будет рассмотрен нами далее.

⁶ Понятие гражданского дела достаточно широко. Оно охватывает все дела, рассматриваемые в порядке гражданского судопроизводства, независимо от материально-правовой характеристики дела. С этой точки зрения к гражданским делам относятся и дела, возникающие из гражданских (в узком смысле слова) правоотношений, и дела, связанные с трудовыми, колхозными, административными и другими спорами, а также и дела особого производства, в которых могут устанавливаться юридические факты или состояния, имеющие не только гражданско-правовое значение.

нистративном праве. Он обуславливается не столько участием в споре административного органа (хотя это и имеет значение), сколько сущностью правоотношений между административным органом и заинтересованным лицом. Административные органы могут находиться с гражданами или организациями в правоотношениях различного содержания: административных, гражданских, земельных, финансовых, трудовых. Административные действия могут влечь в ряде случаев не только административные, но и иные (гражданско-правовые, например) последствия. Как справедливо отметил А. Т. Боннер, административные правоотношения могут быть осложнены элементами других правоотношений.⁷ В подобных случаях спор утрачивает чисто административный характер и, приобретая признаки «спора о праве гражданском», должен рассматриваться в порядке искового производства. Именно такой характер имеют, например, дела о взыскании излишне выплаченных гражданам пенсий и пособий, споры, связанные с разрешением на обмен жилых помещений, дела о возмещении ущерба, причиненного административными действиями органов и должностных лиц, и т. п.

Всякое нарушение административными действиями гражданских прав может повлечь за собой возникновение «спора о праве гражданском», который по общим правилам определения подсудности относится к компетенции суда, если хотя бы одной стороной в споре является гражданин (см. ст. 25 ГПК РСФСР). Никакого специального указания о подсудности этих дел суду не требуется, наоборот, специальные указания необходимы на случай изъятия подобных дел из компетенции суда.

Поэтому стремление к тому, чтобы включить в число дел, возникающих из административно-правовых отношений, а следовательно, подлежащих рассмотрению в порядке, предусмотренном для этого вида судопроизводства, дела, «осложненные» элементами гражданско-правовых отношений, ведет, во-первых, к ошибочному представлению о том, что дела такого рода якобы подсудны суду только в силу специального указания в законе⁸ (в то время как исковое производство не требует такого специального указания, исходя из приведенного выше — ст. 25 ГПК — общего принципа), а во-вторых, к тому, что в число дел, относящихся к исследуемому нами виду судопроизводства, включаются дела, в отношении которых закон никаких специальных правил судопроизводства не предусматрива-

⁷ А. Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Автореф. канд. дисс. М., 1966, стр. 7.

⁸ На ошибочность подобного взгляда указывает пленум Верховного Суда СССР применительно к делам о взыскании неправильно выплаченных пенсий (см.: Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР. М., 1964, стр. 35).

ет. Таким образом, *административный* характер правоотношений «в чистом виде», не осложненный какими бы то ни было элементами других правоотношений, является отличительным признаком этого вида судопроизводства.

Другим существенным признаком производства по делам, возникающим из административных правоотношений, является его *спорный* характер. Исковое производство неразрывно связано со «спором о праве гражданском». Наличие спора о праве не является безусловной предпосылкой права на предъявление иска, хотя по многим делам выявление спорности в позициях сторон является обязательным. Субъект гражданского правоотношения в целом ряде случаев не может осуществить своих прав в отношении обязанного лица даже в том случае, если это лицо согласно с иском (признание договора недействительным, признание брака недействительным и т. д.). Административный же орган всегда может сам осуществить и во многих случаях осуществляет свое право в отношении обязанного лица (изъятие запрещенных орудий ловли или охоты, отобрание водительских прав, наложение штрафа и его взыскание и т. д.). Обладая властными полномочиями и действуя в пределах своей компетенции, административный орган в силу своего особого положения в административном правоотношении должен быть относительно свободен в своих действиях.

Нет никакой необходимости устанавливать *предварительный* судебный контроль за любыми действиями административных органов, ибо предварительный судебный контроль неизбежно порождает рассмотрение судом беспорных дел, в которых роль суда сводится к проверке абсолютно всех (из числа отнесенных к подведомственности суда) действий администрации. Практически это загромождает суды массой беспорных дел. Так, например, в период, когда взыскание штрафов осуществлялось путем предварительного судебного контроля, ежегодное количество этих дел в судах страны колебалось (1957—1961 гг.) от 730 до 797 тыс. После изменения в 1961 г. порядка взыскания штрафов, отмены предварительного и установления последующего судебного контроля число дел (при том же примерно количестве налагаемых штрафов) сократилось в судах более чем в 80 раз и составляет сейчас ежегодно (1965—1968 гг.) 9—11 тыс.

Введение принципа последующего судебного контроля по всем делам,⁹ возникающим из административных правоотношений, обеспечит действительную спорность этого вида судопроизводства и избавит суды от рассмотрения беспорных дел.

Необходимо иметь в виду, что административно-правовой спор может носить как имущественный, так и неимущественный характер. До недавнего времени единственным примером

⁹ Предварительный судебный контроль осуществляется сейчас только по делам о взыскании недонюк.

неимущественных административных споров, подведомственных суду, в порядке исследуемого вида судопроизводства были дела о неправильностях в списках избирателей. В настоящее время к категориям неимущественных споров следует отнести и жалобы на постановления органов ГАИ о лишении водительских прав.¹⁰

Задача суда при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений, состоит в проверке законности и обоснованности действий административных органов. В литературе иногда утверждается, что помимо законности и обоснованности суд должен также в некоторых случаях проверять целесообразность действий административного органа.¹¹ В связи с этим не может не возникнуть вопроса о сущности целесообразности вообще, о характере целесообразности в деятельности административных органов и о возможности судебного контроля в этой области. Проблема целесообразности имеет несколько сторон, а поэтому правильный ответ на поставленные вопросы может быть дан лишь после того, как мы определим, в какой мере вообще законность и обоснованность могут противопоставляться целесообразности.

Обычно говорят о «законности и целесообразности». Вопрос о соотношении целесообразности решения с его обоснованностью, как правило, не ставится, а если иногда и ставится, то не находит должного разрешения.¹²

Целесообразность действия (решения, постановления, распоряжения и т. д.) означает соответствие его определенным целям. Целесообразное действие обеспечивает достижение цели наилучшим (оптимальным) способом. «Цель... выступает в качестве отправного начала и ближайшей побудительной силы в развитии советского правотворчества и вместе с тем представляет собой его завершение, ради которого и создается данный правовой акт».¹³ Проблема целесообразности возникает как в области правотворчества, так и в процессе применения права. Всякий закон *должен быть* целесообразен, т. е. обеспечивать максимально возможное, эффективное воздействие на общест-

¹⁰ См. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г. «Советская юстиция», 1968, № 15, стр. 29—30.

¹¹ А. Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Канд. дисс. М., стр. 15; В. Т. Квиткин. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. Канд. дисс. М., 1967, стр. 68.

¹² П. Е. Недбайло опубликовал статью под названием «Вопросы обоснованности и целесообразности применения норм советского права». К сожалению, вопрос о соотношении обоснованности и целесообразности автором не только не разрешается, но даже не упоминается. Содержание статьи не соответствует ее названию и посвящено соотношению законности и целесообразности (см. сб.: Вопросы общей теории советского права. М., 1960, стр. 309 и сл.).

¹³ Д. А. Керимов. Категория цели в советском праве. «Правоведение», 1964, № 3, стр. 36.

венные отношения. Это, однако, не означает, что всякий закон является целесообразным и эффективным.¹⁴ Нецелесообразность закона может быть либо результатом его ошибочности, либо следствием изменения общественных отношений и условий, в которых применяется закон.¹⁵ Именно это обстоятельство и вызывает к жизни проблему соотношения принципов «законности» и «целесообразности». Советская правовая наука разрешила этот вопрос в пользу принципа социалистической законности. Как бы ни был «плох» или «нецелесообразен» действующий закон (объективно или только с точки зрения лица его применяющего), он подлежит безусловному применению, ибо, как правильно писали еще в 1948 г. А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская, — «точное соблюдение закона является наивысшей целесообразностью».¹⁶ Из этого можно сделать только такие выводы: никакой целесообразности за пределами действующего закона быть не может; всякое законное решение целесообразно, а если решение незаконно — оно нецелесообразно; целесообразных, но незаконных решений¹⁷ быть не может. Это означает, что проверяя законность решения, мы тем самым проверяем и его целесообразность (в указанном выше смысле).

Необходимо, однако, иметь в виду, что закон не может исчерпывающе урегулировать все возможные варианты поведения и предусмотреть каждый шаг лица, осуществляющего применение права. В рамках закона возможно усмотрение, возможен выбор наиболее целесообразного решения вопроса. Очевидно, что в таком случае суждение о законности решения не может предопределить вывода о его целесообразности, так как сам закон допускает возможность выбора нескольких решений, каждое из которых будет законным. В подобном случае можно столкнуться с законным, но нецелесообразным решением, ибо закон предусматривает вариант другого, более целесообразного решения. Всякое решение административного органа должно быть не только законным, но и обоснованным. Между понятиями законности и обоснованности много общего и можно даже сказать, что необоснованное решение одновременно является и незаконным. В теории эти два понятия обычно различаются следующим образом: *обоснованность* связывается с полным и

¹⁴ См.: А. С. Пашков, Д. М. Чечот. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления. «Советское государство и право», 1965, № 8, стр. 3; М. Д. Шаргородский. Система наказаний и их эффективность. «Советское государство и право», 1968, № 11, стр. 53—54.

¹⁵ См.: С. В. Курылев. Совершенствование законодательства как условие строгого соблюдения принципа социалистической законности. «Правоведение», 1965, № 4, стр. 17—19.

¹⁶ Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948, стр. 57.

¹⁷ Мы имеем в виду любые решения по применению права, а не только судебные решения.

достоверным установлением фактических обстоятельств дела, с правильными выводами из установленных обстоятельств; законность определяется правильностью применения норм материального и процессуального права. Из этого следует, что вопрос о целесообразности решения полностью «перекрывается» вопросом о его обоснованности.

Выбирая вариант допускаемого законом усмотрения, соответствующий орган обязан должным образом обосновать свое решение. Любое решение представляет собой акт, которым на основании установленных фактов и примененных к ним норм права определяются права и обязанности и вытекающее из них поведение участников спора. Если соответствующий орган в пределах допускаемого законом усмотрения избирает один из вариантов решения (снижает наказание ниже низшего предела, назначает наименьший или, наоборот, наивысший размер штрафа и т. д.), он обязан должным образом это мотивировать, т. е. обосновать. Следовательно, проверяя целесообразность решения, мы тем самым проверяем его обоснованность. Это не значит, что целесообразность и обоснованность — тождественные понятия. Проверка обоснованности решения это не только проверка его целесообразности, так как обоснованность включает в себя как полноту выясненных фактических обстоятельств и их значение для дела, так и доказанность установленных фактов и т. п. Но проверка обоснованности принятого решения невозможна без проверки его целесообразности, а проверка целесообразности есть тем самым и проверка одной из сторон обоснованности. Вот почему мы считаем, что, ставя перед судом задачу проверки законности и обоснованности решений административных органов, мы тем самым ставим перед ним и задачу проверки целесообразности решения.

Вопрос о проверке судом обоснованности действий административных органов имеет принципиальное значение и не представляется простым и само собой разумеющимся. В свое время задачи суда при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений, видели в проверке только законности действий административных органов.¹⁸ Для таких взглядов были соответствующие основания в законодательстве. Так, до 1961 г. суды не имели права проверять вопрос о степени виновности оштрафованного, о соответствии размера штрафа, тяжести проступка. В соответствии с этим суды не имели права снижать размер штрафа. Необходимо иметь в виду, что вопрос о компетенции суда в части проверки обоснованности решения административного органа связан с вопросом о полномочиях суда относительно разрешения административно-правового спора. Как только закон разрешил суду снижать размер штрафа в зависимости от тяжести совершенного проступка,

¹⁸ См.: С. Н. Абрамов. Гражданский процесс. М., 1948, стр. 336, 338.

личности виновного и его имущественного положения, стало очевидным, что осуществить это право суд сможет только в результате исследования всей фактической стороны дела и, следовательно, в результате проверки обоснованности решения административного органа.¹⁹ В то же время проверка обоснованности действий административных органов не предопределяет решения вопроса о предоставлении суду полномочий по изменению административного акта.

Можно предположить возможность двух вариантов: 1) суд проверяет законность и обоснованность административного акта и на основании этой проверки имеет право *отмены* административного акта (или признания его недействительным); 2) суд, проверив законность и обоснованность акта, имеет право на принятие *самостоятельного решения* по административному делу. В первом случае, разрешая административно-правовой спор о законности и обоснованности акта, суд ограничен в своих правах по урегулированию административно-правового отношения. Во втором случае на суд ложится обязанность разрешения административного дела по существу. Нам представляется, что второй путь неизбежно ведет к тому, что суд подменяет администрацию, а судебное решение превращается в административный акт. Поэтому, выступая за необходимость проверки судом законности и обоснованности административного акта, мы считаем, что полномочия суда в отношении административного спора должны быть определенным образом ограничены. Очевидно, что некоторые административные действия вообще могут быть совершены только административными органами и не могут ни при каких условиях совершаться судом. Суд, например, не может вернуть лицу отобранные у него ГАИ водительские права, не может осуществить прописку или назначить пенсию и т. д. Если устанавливать в подобных случаях судебный контроль,²⁰ ясно, что полномочие суда может состоять лишь в признании незаконным или необоснованным соответствующего административного акта. Такое решение суда должно быть обязательным для административного органа, но само административное действие должен совершать административный орган, а не суд.

Специфика предмета судебного разбирательства: административно-правовой характер правоотношений, особое положение субъектов спора, особые средства и способы защиты, особая роль и значение в обществе органов администрации и т. д., обуславливает необходимость специального урегулирования порядка рассмотрения административных дел в суде. Этот по-

¹⁹ Хотя прямо о проверке «обоснованности» решения административного органа в законе и не говорится.

²⁰ В отношении лишения водительских прав судебный контроль, как известно, частично установлен. В отношении других административных актов в литературе высказаны различные предложения.

рядок, подчиняясь общим принципам гражданского судопроизводства, должен учитывать особенности каждой отдельной категории административных споров и в соответствии с этим устанавливать определенные дополнения или изъятия из общих правил судебной процедуры.

Таким образом, *производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, это вид гражданского судопроизводства (гражданского процесса) по специально отнесенным к ведению суда категориям дел по спорам об административных имущественных или неимущественных правах, состоящий в проверке законности и обоснованности административных актов и отличающийся особенностями судебной процедуры.*

Предложенное определение исследуемого вида судопроизводства показывает, что мы видим перспективы развития этого производства в сфере гражданско-процессуальных, а не административно-процессуальных отношений. Идея создания системы административных судов для рассмотрения споров в области государственного управления не представляется нам приемлемой как по теоретическим, так и по практическим соображениям. В самом начале революции и не без влияния западных правовых доктрин выдвигались предложения о создании административных судов в центре и на местах. Правильно подчеркивая, что сам по себе институт административной юстиции не несет в себе ничего специфически буржуазного, а поэтому вполне совместим с советским укладом, авторы проекта Положения о Верховном административном суде (ВАС) видели только один путь осуществления административной юстиции в Советской республике — создание системы административных судов. «Поворот на новый курс экономической политики делает введение административных судов... ударной задачей».²¹ По целому ряду причин, указанных нами выше (см. гл. 2), эта «ударная задача» не была решена и в последующие годы. Предложение о создании административных судов было вновь высказано уже в 1956 г. Выступая за перестройку системы административного обжалования, М. Д. Шаргородский предложил «заняться не описанием существующей системы административных органов, а разрешением вопроса о том, как должна быть построена система государственных органов и административного обжалования для укрепления социалистической законности».²² Автор, к сожалению, никак не обосновал своего предложения. Из сказанного М. Д. Шаргородским можно только понять, что он считал нужным возложить на систему адми-

²¹ А. Елистратов. Об утверждении законности в советском строительстве. «Советское право», 1922, № 1, стр. 130. — Здесь же был помещен проект Положения о ВАС (стр. 131—134).

²² М. Д. Шаргородский. Закон и суд. Вопросы уголовного права и процесса. Уч. зап. ЛГУ, № 202. Л., 1956, стр. 20.

нистративных судов обязанности не только по восстановлению нарушенного права, но и обязанности по наложению административных взысканий на органы, учреждения и непосредственно виновных должностных лиц.²³

В литературе это предложение не встретило поддержки, хотя не все сделанные оппонентами возражения можно признать обоснованными. Так, И. С. Самощенко, оспаривая предложение М. Д. Шаргородского, указывал, что «судебное рассмотрение жалоб граждан на действия должностных лиц может дать действительный эффект лишь при условии, если оно будет осуществляться именно общими (народными) судами и в общем порядке (открыто, гласно и т. д.)».²⁴ В этом высказывании есть вывод, но нет доводов, тем более, что и М. Д. Шаргородский полагал, что административные суды должны быть независимы, избираемы и действовать в условиях всех демократических принципов. Более существенные возражения были выдвинуты Н. И. Магидом. Возражая против создания административных судов, он указывал, что, во-первых, это существенно расширит государственный аппарат (что нежелательно); а во-вторых, административные суды столкнутся с большим числом жалоб, которые не носят правового характера и в которых вопрос стоит не о законности, а о целесообразности действий административного органа. Поэтому автор считал, что с целью обеспечения законности в области государственного управления нужно использовать «более рационально и в больших масштабах существующий судебный аппарат».²⁵

К доводам Н. И. Магида можно добавить следующее. Если, решая проблему обеспечения законности в области государственного управления, больше всего думать об интересах граждан (а только так и нужно поступать), то следует признать, что граждане всегда заинтересованы в минимуме судебных учреждений и инстанций. В их интересах получить защиту субъективного права в едином и наиболее близком к населению народном суде. Далее. Опыт функционирования административных судов в некоторых странах показывает, что одной из наиболее сложных и острых проблем является проблема разграничения компетенции административных и общих судов, споры по этому поводу, неизбежная в связи с этим волокита и ущемление интересов граждан.²⁶ Необходимо, наконец, иметь в виду и определенные традиции. Советский народный суд с самого начала своего возникновения рассматривал дела самых различных категорий, в том числе административные дела.

²³ Там же, стр. 21.

²⁴ И. С. Самощенко. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960, стр. 68 (примечание).

²⁵ См.: Н. И. Магид. В кн.: 40 лет советского права. Раздел III. Административное право. Л., 1957, т. II, стр. 116.

²⁶ См.: Коллисочн. Неправосудные суды. М., 1961, стр. 280—282.

Вряд ли это нужно считать плохой традицией. Вот почему задача, на наш взгляд, состоит в том, чтобы, максимально усовершенствовав и расширив производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, использовать и далее общие суды для обеспечения законности в области государственного управления.

§ 2. Подведомственность

Вопрос о подведомственности дел, возникающих из административно-правовых отношений, решается по-разному в зависимости от того общего принципа, который положен в основу подведомственности. Если подведомственность определяется по принципу всеобщего судебного контроля, то задача состоит в том, чтобы обосновать все те исключения, которые из этого общего порядка могут последовать. Если, наоборот, компетенция суда определяется путем отнесения к ведению суда отдельных категорий дел, вопрос упирается в необходимость обоснования судебной подведомственности каждой отдельной категории дел. Как видно из сказанного выше, мы разделяем второй принцип определения подведомственности данной категории дел.

В литературе последнего десятилетия высказывания по вопросам подведомственности дел, возникающих из административно-правовых отношений, встречаются очень часто. В каждой статье, посвященной общим или частным вопросам законности в области государственного управления, содержатся те или иные рекомендации. Самым общим образом эти рекомендации можно разделить на две группы: в первую группу входят соображения об отнесении к составу производства по делам, возникающим из административных правоотношений, целой группы дел, которые в силу действующего закона могут рассматриваться в суде; во вторую группу входят предложения (*de lege ferenda*) о расширении подведомственности изучаемого нами вида судопроизводства. В такой последовательности эти рекомендации нами и будут рассмотрены.

А. Подведомственность дел, возникающих из административно-правовых отношений на основании действующего законодательства. Отличительной особенностью многих соображений о подведомственности дел данного вида судопроизводства является их бессистемный характер. Для того чтобы в этом убедиться, мы даем ниже сводку соответствующих предложений. По мнению некоторых авторов, в число дел, которые должны рассматриваться как возникающие из административно-правовых отношений, необходимо включать следующие:

- 1) перечисленные в ст. 231 ГПК РСФСР;²⁷
- 2) о незаконной выдаче ордеров на жилую площадь;

²⁷ Эти дела отнесены к изучаемому виду судопроизводства прямым указанием закона, и их, естественно, упоминают все авторы.

- 3) о неправильных записях в книгах ЗАГС;
- 4) об исключении имущества из описи;
- 5) об отмене незаконно наложенных дисциплинарных взысканий или о незаконных увольнениях;²⁸
- 6) о выдаче разрешения на обмен жилой площади;
- 7) по жалобам на действия нотариусов;
- 8) по жалобам на действия судебного исполнителя;
- 9) по жалобам на неправильность выдачи авторских свидетельств и патентов на изобретения при наличии спора об авторстве;²⁹
- 10) по жалобам на отказ в бронировании жилой площади;
- 11) о неправильной выдаче нотариальными органами исполнительных надписей;³⁰
- 12) о безвозмездном изъятии строений, которые возведены в нарушение закона;
- 13) о безвозмездном изъятии домов, дач, возведенных на нетрудовые доходы.³¹

Возможно, это и неполный перечень, но и приведенных примеров достаточно для того, чтобы сделать некоторые выводы. В числе перечисленных выше дел большую часть составляют дела, в которых спор между сторонами носит гражданско-правовой характер и которые, следовательно, должны рассматриваться в порядке искового производства. Некоторые из указанных дел оказались включенными в перечень, видимо, только потому, что одной из сторон спора является административный орган. Но подобный критерий совершенно неприемлем, так как действия административных органов могут порождать как административно-правовые, так и гражданско-правовые последствия. Рассмотрим некоторые из приводимых выше примеров.

Как известно, ордер исполкома местного Совета о предоставлении жилой площади является административным актом, который, однако, порождает на стороне гражданина субъективное гражданское право — право на занятие жилого помещения.³² Именно в силу этого обстоятельства ордер, выданный на несвободное жилое помещение или с нарушением порядка его

²⁸ Дела, перечисленные в пп. 2—5, приведены в работе: А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948, стр. 131.

²⁹ Дела, перечисленные в пп. 6—9, приведены в работе: О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. Вопросы теории права. М., 1961, стр. 303—304.

³⁰ Дела, перечисленные в пп. 10—11, приведены в работе Н. И. Магид: Административное право (см. кн.: 40 лет советского права. Изд. ЛГУ, 1957, т. 1, стр. 116).

³¹ Дела, перечисленные в пп. 12—13, приведены в диссертации: В. Т. Квиткин. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. М., 1967, стр. 70—80. Дела, указанные в п. 13, ранее были упомянуты К. С. Юдельсоном (см.: Советский гражданский процесс. М., 1965, стр. 271).

³² См.: Ю. К. Толстой. Советское жилищное право. Изд. ЛГУ, 1967, стр. 15—16.

выдачи и т. д., может быть признан недействительным по иску заинтересованных лиц или прокурора. Показательно, что в ГК РСФСР и ГК десяти других союзных республик право на предъявление соответствующего иска специально оговорено (см. ч. 3 ст. 296 ГК РСФСР). В то же время ГК УССР, Армянской, Узбекской и Таджикской ССР аналогичных норм вообще не содержат, хотя суды этих, как и всех других союзных республик, рассматривают иски о признании ордеров недействительными.³³ В данном случае действует указанное нами выше общее правило определения судебной подведомственности: дела по спорам, возникающим из гражданских правоотношений, если хотя бы одной из сторон в споре является гражданин, подведомственны суду (ст. 25 ГПК).³⁴ Если дела о недействительности ордеров рассматривать как дела, возникающие из административно-правовых отношений, нужно было бы прийти к выводу, что в УССР, Армении, Узбекистане и Таджикской ССР эти дела суду не подведомственны, так как в законе не содержится специального указания на этот счет. Между тем для того, чтобы эти дела рассматривались в суде, нет необходимости ни в каких специальных указаниях, ибо выдача ордера затрагивает субъективные гражданские права и в силу уже этого обстоятельства допускает судебное разбирательство в порядке искового производства.

С аналогичных позиций можно проанализировать и другие дела, связанные с жилищными правоотношениями и включенные некоторыми авторами в число дел, якобы носящих административно-правовой характер. Право нанимателя на бронирование жилого помещения при наличии предусмотренных законом юридических фактов (ст. 308 ГК РСФСР) является его субъективным гражданским правом. Таким же субъективным гражданским правом является и право нанимателя в домах государственного, кооперативного или общественного фонда на обмен жилого помещения (ст. 325 ГК РСФСР). Отношения между нанимателем и наймодателем по поводу обмена помещения носят гражданско-правовой характер. То обстоятельство, что бронирование помещения или разрешение на обмен производятся административными органами, не изменяет характера спорного правоотношения — оно остается гражданским правоотношением. Не меняет существа дела и проверка судом действий административного органа. Иск о выселении и иск о признании лица утратившим право на площадь, предъявленные

³³ См. постановление пленума Верховного Суда СССР от 25 марта 1964 г. (Бюллетень Верховного Суда СССР, 1964, № 3, стр. 22—23).

³⁴ Н. И. Авдееко правильно пишет, что в тех случаях, когда спор вытекает из гражданских, семейных, трудовых или колхозных правоотношений и одной стороной является гражданин или колхоз, суд обязан принять дело к производству даже в том случае, когда нет специального закона, устанавливающего, что данное дело подлежит разрешению в суде (см.: Гражданский процесс. М., 1968, стр. 124).

административным органом, или иск о признании права на площадь или о вселении, предъявленные к административному органу, также связаны с проверкой законности и обоснованности действия административного органа. Однако никто еще не предлагал эти дела рассматривать за пределами искового производства как дела, возникающие из административно-правовых отношений. Следует, видимо, сформулировать такой общий вывод: не всякая проверка судом действий административного органа дает основание для отнесения соответствующего дела к числу дел, возникающих из административно-правовых отношений. Только административно-правовой характер спора, не связанный с какими-либо гражданско-правовыми последствиями, дает основания для включения дела в исследуемый нами вид судопроизводства.

Рассмотрим еще две категории дел, которые также предлагают включить в этот вид судопроизводства: дела о безвозмездном изъятии домов, возведенных в нарушение закона (ст. 109 ГК) или возведенных на нетрудовые доходы (Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 июля 1962 г.). Как известно, в обоих случаях речь идет о лишении лица права собственности на возведенное им строение, т. е. о лишении его гражданских прав. В отношении изъятия домов, возведенных в нарушение закона, не предусматривается каких-либо изъятий из общих правил гражданского судопроизводства, и поэтому они рассматриваются в порядке искового производства. Что касается изъятия домов, возведенных на нетрудовые доходы, то законодательство союзных республик предусматривает отдельные исключения из общих правил искового производства. В постановлении пленума Верховного Суда СССР от 23 октября 1963 г. указывается, что дела этой категории «рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства за отдельными изъятиями, установленными законодательством союзных республик».³⁵ По нашему мнению, установление каких-либо изъятий из общих правил судопроизводства по этой категории дел является неправильным и подобные дела должны рассматриваться в порядке искового производства без каких-либо изъятий. Само установление подобных изъятий исходит из недопустимого в социалистическом обществе предположения о недобросовестности любого лица, владеющего строением на праве личной собственности. Вопрос о том, возведено ли строение на нетрудовые доходы, может окончательно решить только суд. Между тем при действующем порядке лицо еще до решения суда предполагается правонарушителем и поэтому лишается определенных процессуальных прав. На него, например, возлагается бремя доказывания своей добросовестности при возведении строения, что, на наш взгляд, абсолютно недопусти-

³⁵ См.: «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1963, № 6, стр. 12.

мо.³⁶ Вот почему мы считаем, что в любом случае лишения лица каких-либо гражданских прав это может происходить только в порядке искового производства, с предоставлением заинтересованному лицу всех возможных процессуальных средств и способов защиты его прав.

Наряду с рассмотренными выше делами такой же гражданско-правовой, а следовательно, исковой характер носят и дела по жалобам на неправильность выдачи авторских свидетельств и патентов при наличии спора об авторстве и дела по оспариванию выданных исполнительных надписей. Поэтому и эти дела нет никаких оснований включать в число возникающих из административно-правовых отношений.

С иных позиций следует подойти к некоторым другим делам, включенным в приведенный перечень.

Дела об установлении неправильностей записей актов гражданского состояния отнесены действующим законодательством к делам особого производства (ст. ст. 268—270 ГПК РСФСР). К особому производству отнесены и жалобы на действия нотариусов (ст. ст. 271—273 ГПК РСФСР). Между тем есть существенные соображения, по которым эти дела следовало бы включить в производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Особое производство характеризуется отсутствием спора о праве. Этот признак особого производства признается всеми. Даже в тех случаях, когда суд устанавливает юридический факт при наличии спора о праве неподведомственном суду (см. ст. 246 ГПК РСФСР), задача суда состоит только в установлении факта, но не в разрешении спора.

Органы ЗАГС относятся к числу административных органов. Регистрация органами ЗАГС определенных фактов порождает гражданско-правовые и иные материально-правовые последствия. Заинтересованные лица, обращающиеся в ЗАГС, с одной стороны, вступают с органами ЗАГС в административно-правовые отношения, а, с другой — в результате регистрации определенных фактов вступают в гражданско-правовые отношения с другими лицами. Как правильно пишет А. А. Мельников, в первом случае может возникнуть спор между заявителем и органом ЗАГС, во втором — о гражданском праве между заявителем и другими заинтересованными лицами.³⁷ Возникновение спора о праве гражданском может явиться основанием к предъявлению иска и исключить таким образом особое производство, или производство из административных

³⁶ Показательно, что число дел этой категории, рассмотренных за последние годы судами страны, резко снижается. В 1965 г. в суды поступило 889 дел (удовлетворено 219), в 1966 г. — 372 (128), в 1967 г. — 253 (112), в 1968 (I полугодие) — 81 дело (36).

³⁷ А. А. Мельников. Особое производство в советском гражданском процессе. М., 1964, стр. 80.

правоотношений. Спор между заявителем и органом ЗАГС может возникнуть в связи с тем, что ЗАГС отказывает заявителю в исправлении актовой записи. Обычно это бывает в тех случаях, когда по тем или иным обстоятельствам (например, давность) ЗАГС не в состоянии установить причины и выявить саму неправильность записи. Сам по себе факт регистрации в органах ЗАГС не вызывает сомнения, так как он подтвержден представленным документом, но в связи с ошибкой (эта ошибка, во всяком случае, предполагается), допущенной ЗАГСом, и отказом ее исправить между заявителем и органом ЗАГС возникает административно-правовой спор. Задача суда в таком случае состоит в проверке законности и обоснованности отказа административного органа от исправления актовой записи, в установлении правильности или неправильности записи и в случае признания записи неправильной в обязанности органов ЗАГС внести соответствующие исправления в запись. Налицо, таким образом, административно-правовой спор между органом ЗАГС и заявителем. По этим соображениям мы считаем теоретически правильным включить дела по жалобам на отказ органов ЗАГС во внесении исправлений в книги записей актов гражданского состояния в состав производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

В этот же вид судопроизводства должны быть, по нашему мнению, включены и жалобы на действия нотариусов и органов, выполняющих нотариальные действия (гл. 32 ГПК), поскольку и в этих делах мы сталкиваемся со спором о праве, который носит не гражданско-правовой, а административно-правовой характер.³⁸ Суд проверяет в таких делах законность и обоснованность действий нотариального органа, причем своим решением суд вправе либо отменить совершенное нотариальное действие, либо обязать нотариальный орган выполнить соответствующее действие (ст. 273 ГПК).³⁹

Возражения, выдвигаемые против высказанного выше мнения, не могут быть признаны достаточно обоснованными. Указывают, например, что в делах по жалобам на действия нотариусов «суды не рассматривают и не разрешают споров о том правоотношении, по поводу которого гражданин обратился к

³⁸ С такой характеристикой этих дел еще в 1952 г. выступал А. Ф. Козлов (см.: А. Ф. Козлов. Основные вопросы теории особого производства по закону от 11 апреля 1937 г. Автореф. канд. дисс. Свердловск, 1952, стр. 6); его мнение было поддержано М. Г. Авдюковым (см.: М. Г. Авдюков. Виды судопроизводства в советском гражданском процессуальном праве. Вестник МГУ, серия экономики, философии, права, № 2, 1956, стр. 124), А. Т. Боннером (см.: А. Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Автореф. канд. дисс., М., стр. 9), Н. Г. Салищевой (см.: Н. Г. Салищева. Гражданин и административная юрисдикция в СССР, стр. 124) и др.

³⁹ См.: А. Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Автореф. канд. дисс., стр. 9.

нотариусу».⁴⁰ Но такой спор, если он возникнет, вообще может быть разрешен только в порядке искового производства. Этот спор не может разрешать нотариус и никто не предлагает, чтобы этот спор разрешался судом в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Речь идет не о гражданско-правовом споре между заявителем и возможными заинтересованными лицами, а об административно-правовом споре между заявителем и нотариальным органом. Если предположить, что здесь нет спора, как же объяснить тогда обращение с жалобой в суд? Жалоба именно потому и подается, что нотариус не совершает или не должным образом совершает нотариальное действие, а заявитель (жалобщик) считает это неправильным.

Особое производство, под рубрикой которого сейчас фигурируют жалобы на действия нотариусов, представляет собой порядок «рассмотрения и разрешения заявлений об установлении фактов или определенного юридического состояния».⁴¹ Этим ограничивается задача суда в данном виде судопроизводства — констатация факта или юридического состояния. Между тем при рассмотрении и разрешении жалобы на действия нотариуса суд не только констатирует незаконность или необоснованность действий нотариуса, но и отменяет незаконное действие, либо обязывает нотариуса совершить предусмотренное законом действие. Это полномочие суда прямо предусмотрено законом (см. ст. 273 ГПК РСФСР) и при его осуществлении означает разрешение спора об административном праве.

Что касается жалоб на действия судебного исполнителя, то следует иметь в виду, что действия судебного исполнителя могут затрагивать права взыскателя и должника, а также права других лиц. Таким образом, эти действия могут совершаться как в рамках соответствующего гражданского дела, так и за его пределами. Поэтому жалоба на действия судебного исполнителя носит самостоятельный характер и должна рассматриваться в составе производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. В законе можно найти косвенное подтверждение этого вывода. Так, ч. 2 ст. 429 ГПК указывает, что иски об освобождении имущества от ареста рассматриваются по правилам искового производства. В отношении жалоб на незаконность действий судебного исполнителя такого указания закон не содержит (см. ч. 1, ст. 429 и ст. 428 ГПК).

Таким образом, состав дел, возникающих из администра-

⁴⁰ А. А. Мельников. Особое производство в советском гражданском процессе, стр. 84.

⁴¹ См.: Гражданский процесс. М., 1968, стр. 277. — Авторы главы Н. И. Авдеенко и М. А. Кабакова, излагая вопрос о жалобах на действия нотариуса, не приводят ни одного признака, который, характеризуя эту категорию дел, совпадал бы с предложенным ими общим определением особого производства (см. стр. 292—293).

тивно-правовых отношений, должен быть следующим (имея в виду дела, отнесенные действующим законом к судебной подведомственности):

- 1) предусмотренные ст. 231 ГПК РСФСР;
- 2) по жалобам о неправильностях в книгах ЗАГС (ст. ст. 268—270 ГПК РСФСР);
- 3) по жалобам на действия нотариусов (ст. ст. 271—273 ГПК РСФСР);
- 4) по жалобам на действия судебного исполнителя (ст. 428—429 ГПК РСФСР).

Б. Предложения о расширении судебной подведомственности дел, возникающих из административно-правовых отношений. Поскольку мы не разделяем суждений о введении принципа всеобщего судебного контроля за действиями административных органов, постольку наша задача состоит в том, чтобы проанализировать многочисленные предложения об отнесении к компетенции суда различных категорий административных споров. Прежде чем рассмотреть вопрос о критериях, которые можно было бы положить в обоснование тех или иных предложений, приведем наиболее полный перечень этих предложений, а затем подвергнем его анализу. Насколько можно судить по литературе, предлагается отнести к ведению суда и рассматривать в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, следующие категории дел:

- 1) по жалобам на действия органов опеки и попечительства;
- 2) по жалобам на действия органов милиции по вопросам прописки;⁴²
- 3) по жалобам на решения органов социального обеспечения по вопросам назначения пенсий, размеров пенсий, назначения и размеров пособий;
- 4) по жалобам на нарушение порядка распределения жилплощади;⁴³
- 5) по жалобам на бюрократизм и волокиту в административных органах;⁴⁴
- 6) по жалобам на действия органов народного образования по устройству детей в ясли, детские сады и школы-интернаты;
- 7) по жалобам на решения исполкомов Советов об отводе земельных участков;
- 8) по жалобам на действия жилищных органов в связи с ненадлежащим исполнением своих обязанностей по договору жилищного найма (невыполнение обязанностей по производству капитального ремонта квартир и т. д.);

⁴² Дела, перечисленные в пп. 1 и 2, упоминаются М. Г. Авдюковым (см.: М. Г. Авдюков, ук. ст. Вестник МГУ, 1956, № 2, стр. 127).

⁴³ Дела, указанные в пп. 3—4, упомянуты в работе: О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. Вопросы теории права, стр. 304.

⁴⁴ См.: И. А. Галаган. Административно-правовая охрана личности в СССР. В сб.: Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства. Саратов, 1962, стр. 87.

9) по жалобам на действия органов социального обеспечения по вопросам порядка выплаты пенсии;⁴⁵

10) по жалобам на решения органов ГАИ о лишении водительских прав;

11) по жалобам на решения административных органов о денежных начетах;

12) по жалобам на решения административных органов по вопросам правовой регистрации;

13) по жалобам на решения административных органов по вопросам лишения некоторых граждан права содержания в личной собственности скота, птицы и т. д.⁴⁶

Перечисленные выше предложения следует подвергнуть анализу не только с точки зрения тех критериев, которые мы применяли в отношении дел, подведомственных суду, но и с точки зрения дополнительных критериев, поскольку в данном случае нам нужно прежде всего обосновать необходимость судебного контроля и судебной защиты в принципе, а затем уже решать вопрос об отнесении дела к определенному виду судопроизводства.

Было бы ошибочно считать, что может быть найден один исчерпывающий критерий. Видимо, решение вопроса зависит от целого ряда соображений, которые в каждом конкретном случае могут быть различными. Ошибочно также полагать, что никаких критериев вообще нет, а все определяется усмотрением законодателя и зависит исключительно от политических соображений. Политические мотивы бесспорно играют существенную роль, однако и они должны учитывать реальные возможности, которые заключены в определенных правовых формах.

Первый критерий, с которым должен считаться законодатель, состоит в том, что судебная форма защиты может применяться лишь в отношении субъективных прав и охраняемых законом интересов. Мы уже указывали, что правосудие состоит в применении права к конкретному факту, действию, спору, в определении правовых последствий для лиц, являющихся сторонами правоотношения. Суд оценивает поведение участников спора лишь с точки зрения его соответствия правам и обязанностям, составляющим содержание правоотношения. Конечно, суд не может абстрагироваться от обстоятельств, находящихся вне пределов того правоотношения, которое является предметом его деятельности (аморальное поведение сторон, грубость администрации, волокита, ненадлежащий учет и контроль в учреждении и т. д.).

⁴⁵ Дела, перечисленные в пп. 6—9, упомянуты П. Ф. Елисейкиным (см.: П. Ф. Елисейкин. Судебный надзор за деятельностью административных органов. В сб.: Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1963, стр. 33).

⁴⁶ Дела, перечисленные в пп. 10—13, предложены А. Т. Боннером (см.: А. Т. Боннер. Судебный надзор за действиями органов управления и дела, возникающие из административно-правовых отношений. Труды ВЮЗИ, т. V, М., 1966, стр. 192 и сл.).

На эти обстоятельства суд реагирует в своих частных определениях. Однако суд не может решать по существу тех вопросов, которые возникают в связи с указанными обстоятельствами. Он не привлекает к какой-либо юридической ответственности за аморальное поведение,⁴⁷ не наказывает сам за грубость, не принимает мер по пресечению волокиты или по налаживанию учета и контроля и т. д. Но если суд не делает этого попутно в связи с разрешением спора по существу, то еще меньше оснований для того, чтобы суд делал это в самостоятельном производстве, где перед судом стояли бы только указанные проблемы, а задачи защиты субъективных прав вообще не было.

Среди перечисленных выше предложений есть несколько категорий дел, в которых спор в защиту субъективного права фактически отсутствует, а дело сводится к жалобам на действия и обстоятельства, находящиеся за пределами правоотношения. Так, нет никаких оснований относить к компетенции суда жалобы на бюрократизм, грубость, волокиту и иные подобные действия администрации, жалобы на порядок выплаты пенсии (задержка выплаты) и т. д. Если подобная жалоба поступает в вышестоящий административный орган, он в состоянии принять реальные меры по пресечению соответствующих действий: провести мероприятия по устранению бюрократизма, принять решение по существу дела и тем самым пресечь волокиту, наказать за грубость и т. д. Обладают определенными правами и возможностями в этом отношении и органы народного контроля. Суд не может в порядке гражданского судопроизводства проводить такие мероприятия и принимать подобные меры. Жалоба в суд по этим вопросам повлечет за собой только еще одно формальное решение и усугубит волокиту и бюрократизм. Само по себе субъективное право в результате этого защищено так и не будет.

Цель правосудия, состоящая в защите субъективных прав и интересов, не будет также обеспечена в том случае, если объектом жалобы будет не нарушение субъективных прав гражданина, а действие администрации, которое она может совершать по своему усмотрению,⁴⁸ либо когда жалоба связана не с наруше-

⁴⁷ Если только само по себе аморальное поведение не влечет в силу закона юридических последствий.

⁴⁸ В свое время А. В. Мицкевич правильно отметил, что судебная защита может быть обеспечена только в отношении субъективных прав (см.: А. В. Мицкевич. Субъекты советского права. М., 1962, стр. 90), и выразил сомнение в возможности судебного контроля за действиями, которые входят в исключительную компетенцию органов государственного управления. Автор, однако, сузил возможности судебного контроля, допуская его только в тех случаях, когда речь идет о защите конкретных субъективных прав, возникающих независимо от решения государственных органов (право на получение государственного пособия, льгот по налогам и т. п.) (стр. 90). Между тем судебный контроль возможен в случаях, когда административный орган в пределах своей компетенции и по своему усмотрению накладывает административное взыскание, когда административные действия по усмотрению влекут за собой гражданско-правовые последствия и т. д.

нием субъективных прав, а с той или иной невозможностью осуществления правоспособности.

С этой точки зрения не могут быть допущены к рассмотрению и разрешению в суде жалобы на отказ в прописке, на отказ органов социального обеспечения в назначении пенсии «по усмотрению», на отказ тех же органов в трудоустройстве инвалидов, на отказ жилищных органов в производстве капитального ремонта и т. д. Во всех этих случаях нет предмета для решения суда, так как лицо не обладает субъективным правом, а судебный контроль за действиями, которые совершаются по усмотрению административных органов, должен быть исключен, ибо в таких случаях решение будет приниматься по усмотрению суда, а не на основании нормы права. Нет никаких серьезных соображений в пользу того, чтобы заменять административное усмотрение судебным усмотрением. Учитывая одинаковую классовую сущность судебных и административных органов, можно предположить, что коренного различия в содержании этого усмотрения быть не может. Что же касается решения конкретных дел, то также можно предположить, что судебное усмотрение вряд ли будет более правильным и справедливым, чем административное усмотрение, особенно если иметь в виду, что судебные органы не обладают достаточным знанием каждой отрасли административного управления, а главное, не несут ответственности за состояние дел этой отрасли в целом. Подобный судебный контроль подрывает необходимую во всяком государстве определенную самостоятельность, независимость и авторитет органов государственного управления.

Итак, возможность защиты субъективного права по жалобе заинтересованного лица должна явиться первым основанием при решении вопроса об установлении судебного контроля за действиями административного органа. Возникает, однако, вопрос: всякий ли случай нарушения субъективного права действиями администрации должен влечь за собой установление судебного контроля? Известно, что в настоящий момент такой контроль осуществляется в отношении ограниченного числа административных действий. В литературе указывалось, что «при отнесении той или иной категории административных споров к ведению суда... необходимо руководствоваться двумя соображениями: важностью охраняемого блага и степенью вероятности нарушения субъективных прав граждан».⁴⁹ Будем иметь в виду эти соображения, однако сразу же отметим, что совокупность двух, указанных выше, обстоятельств не всегда является необходимой предпосылкой решения вопроса о судебной подведомственности. Так, жалобы на неправильности в списках избирателей выдерживают критерий «важности», но степень вероятности нарушения субъективных прав в этом вопросе более чем незначительна.

⁴⁹ А. Т. Боннер, ук. ст. Труды ВЮЗИ, т. V, 1966, стр. 187.

С другой стороны, можно допустить, что вероятность нарушения субъективных прав при наложении взыскания за дорожное правонарушение может быть значительной, однако с точки зрения «важности» штраф гораздо менее важен для нарушителя, чем лишение водительских прав, а между тем законодатель давно допускает обжалование постановлений о штрафах и лишь недавно разрешил обжалование только некоторых постановлений о лишении водительских прав.

На наш взгляд, нужно говорить о целом комплексе обстоятельств, которые законодатель должен учитывать, решая вопрос о передаче определенных видов споров в ведение суда. Важность спора вряд ли может являться мало-мальски существенным критерием в решении этого вопроса. Само понятие важности чрезвычайно растяжимо. Почему право избирать и быть избранным должно считаться более важным, чем право оспаривать административное взыскание или право на имя? Критерий важности при его одностороннем понимании может толкнуть законодателя на установление судебной защиты в отношении субъективных прав, имеющих важное политическое значение, и исключить такую защиту в отношении прав, которые на первый взгляд такого значения не имеют. Между тем субъективные права помимо общеполитической важности имеют определенную *ценность* для их обладателя, и поэтому с точки зрения интересов граждан законодатель не должен этого обстоятельства игнорировать.

Действительно, ежегодное количество налагаемых административных штрафов превышает количество вновь назначаемых пенсий. В то же время количество жалоб по пенсионным делам во много раз (!) превышает количество жалоб на наложение штрафов. В чем дело? Может ведь сложиться ошибочное представление, что состояние законности в органах социального обеспечения гораздо хуже, чем в административных органах, налагающих штрафы. Но это не так и дело не в этом. Субъективное право на пенсию имеет для гражданина значительно большую ценность, чем право на оспаривание штрафа (однократного денежного взыскания). Пенсия — это средства к существованию, штраф — это единовременный платеж, как правило, незначительный. Незначительные суммы штрафов оспариваются чрезвычайно редко, жалобы по вопросам изменения размера пенсии, даже на незначительную сумму, — распространенное явление.⁵⁰ Бесспорно, что штраф, являющийся мерой административного взыскания, связан с отрицательной общественной и государственной оценкой поведения правонарушителя, и поэтому оштрафованный может быть заинтересован в оспаривании штрафа не из-за его размера, а из-за самого факта наложения административного взыскания. Однако, как пра-

⁵⁰ Это и понятно, право на пенсию, во всяком случае, предполагает долгосрочность его осуществления.

вильно пишет М. Д. Шаргородский, главное значение штрафа состоит в экономическом лишении.⁵¹ Размер штрафов, налагаемых в административном порядке на граждан, не может, как известно, превышать 10 р., а на должностных лиц — 50 р. В то же время, законами СССР и законами союзных республик в случаях особой необходимости размеры штрафов могут быть увеличены: на граждан до 50 р., а на должностных лиц до 100 р. Законодательство последнего времени свидетельствует о том, что экономическая сторона штрафа продолжает играть существенную роль.⁵² Поэтому есть все основания сравнивать интересы, опосредованные субъективным правом на пенсию и правом на обжалование решения о наложении штрафа.

Сравнение этих, а также других субъективных прав, часть которых защищается, а другие не защищаются в судебном порядке, приводит к выводу, что законодатель недостаточно учитывает ценность субъективного права для его обладателя, когда решает вопрос об использовании судебной формы защиты соответствующих прав. Никакого существенного ущемления интересов граждан не произошло бы, если бы закон вообще не допускал оспаривания в суде наложения штрафов на небольшие суммы или допускал беспорочное взыскание небольших сумм недоимок по налогам и другим платежам без права обжалования в суде. Между тем такие «малоценные» дела сплошь и рядом встречаются в судах, в то время как чрезвычайно ценные для граждан субъективные права не подлежат судебной защите.

Что касается вероятности нарушения субъективного права как основания для решения вопроса об отнесении данной категории дел к ведению суда, то и здесь нужно прийти к выводу о крайней расплывчатости этого понятия. Никакого объективного критерия для того, чтобы решить, почему в одном случае нарушения субъективных прав более, а в другом случае менее вероятны, мы не найдем. Вероятность нарушения может вообще изменяться в связи с историческими условиями.

В то же время есть некоторые другие существенные обстоятельства, которые должны учитывать юридическая теория, с одной стороны, и советский законодатель — с другой, при ре-

⁵¹ См.: М. Д. Шаргородский. Система наказаний и их эффективность. «Советское государство и право», 1968, № 11, стр. 59, 60.—Автор имеет в виду штрафы по уголовным делам, но это полностью относится и ко всем другим штрафам.

⁵² См. постановление Совета Министров СССР от 18 июля 1972 г. «О некоторых мерах по усилению борьбы с нарушениями правил охоты» (СП СССР, 1972, № 14, ст. 75); постановление Совета Министров СССР от 3 августа 1972 г. «Об административной ответственности за нарушение правил приобретения, установки, строительства и эксплуатации радиоэлектронных средств, правил использования радиочастот, норм радиоизлучений и допускаемых промышленных помех радиоприему» (СП СССР, 1972, № 16, ст. 85).

шении поставленного нами вопроса. На наш взгляд, помимо указанных выше, он должен считаться и со следующими обстоятельствами.

Во-первых, необходимо учитывать состояние законности в соответствующей отрасли государственного управления и значение соответствующего субъективного права в данный момент развития общества. Мы вообще считаем, что перечень дел, подведомственных суду в порядке изучаемого нами вида судопроизводства, может изменяться (расширяться или сужаться) в зависимости от потребностей общественного развития. В каждом таком случае законодатель должен соотносить свое решение с обстановкой, которая характеризует соответствующий вид административной деятельности, с количеством поступающих в административные и другие органы жалоб, с их характером и т. д. Приведем пример. С начала послевоенных лет и до недавнего времени проблема устройства детей в детские сады, ясли и интернаты была очень острой. В органах народного образования существовали большие очереди, поступало немало жалоб по этим делам. Учитывая это обстоятельство, законодатель установил для некоторых категорий граждан субъективное право на преимущественное устройство детей в эти учреждения.⁵³ В литературе настойчиво высказывались предложения о том, чтобы допустить судебный контроль за действиями администрации в этой области. Может быть, следует это сделать? А зачем? В большинстве районов Ленинграда, в ряде районов Прибалтики и во многих крупных городах сейчас не только нет очередей на устройство детей в ясли, детские сады или интернаты, но, наоборот, часть этих учреждений закрывается из-за отсутствия детей.⁵⁴ Очередей на устройство детей в интернаты в Ленинграде вообще нет.

В докладе А. Н. Косыгина на XXIV съезде КПСС указывалось, что в настоящее время «в некоторых городах и промышленных центрах потребность в детских учреждениях удовлетворена».⁵⁵ Можно с большой степенью вероятности предположить, что проблема устройства детей в детские учреждения будет окончательно решена повсеместно в самое ближайшее время, а в общегосударственном масштабе она потеряла свою актуальность в юридическом плане уже сейчас. Вряд ли есть необходимость поэтому именно по этим делам устанавливать судебный контроль. Он не вызывается состоянием общественных отношений в этой области государственного управления.

⁵³ См. п. 4 постановления Совета Министров СССР «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» от 25 октября 1963 г. (СП СССР, 1963, № 20, ст. 198).

⁵⁴ Это объясняется, с одной стороны, улучшением жилищных условий и оттоком населения из старых районов города, а с другой — значительным снижением рождаемости в некоторых городах и районах.

⁵⁵ Материалы XXIV съезда КПСС, М., 1974, стр. 132.

Во-вторых, необходимо учитывать эффективность административного рассмотрения жалоб в каждой области управления. Что следует понимать под такой эффективностью? Можно сказать, что тот или иной порядок рассмотрения жалоб эффективен, если он обеспечивает быстроту рассмотрения жалоб, их правильное разрешение, исключает повторные жалобы, а также жалобы в другие органы, способствует сокращению числа жалоб и предотвращает правонарушения в данной отрасли государственного управления.

Совершенно очевидно, что неблагоприятие в соответствующей отрасли государственного управления должно толкнуть законодателя на установление судебного контроля. Так, в частности, и было накануне принятия Закона от 11 апреля 1937 г., когда нарушения законности в сфере взыскания недоимок по налогам, поставкам и другим платежам приняли массовый характер, а действующий тогда порядок рассмотрения жалоб оказался крайне неэффективным.⁵⁶ В настоящее время, на наш взгляд, такое же положение складывается при рассмотрении жалоб по пенсионным делам и в некоторых других отраслях государственного управления.

Чтобы не быть голословным, сошлемся на небольшое исследование, проведенное нами для выяснения недостатков рассмотрения жалоб по пенсионным делам, которые рассматриваются сейчас в административном порядке.

Цель исследования состояла в том, чтобы выяснить характер и количество жалоб по пенсионным делам, которые в случае изменения подведомственности могут оказаться на рассмотрении судов, установить наиболее существенные ошибки при рассмотрении жалоб в органах социального обеспечения и выяснить отношение жалобщиков к действующему порядку. Исследование производилось в органах социального обеспечения г. Ленинграда и в Министерстве социального обеспечения РСФСР. Данных об общем количестве жалоб, поступающих во все органы социального обеспечения страны, к сожалению, нет. Нет данных и о количестве жалоб в органы собесов союзных республик. Министерство социального обеспечения РСФСР учитывает лишь жалобы, поступающие непосредственно в Министерство. Сводных данных о количестве жалоб, поступающих в областные (городские) отделы социального обеспечения республики, также нет. Все это заставляет ориентироваться в основном на статистические данные обл(гор)собесов, которые могут быть сопоставлены с данными судебной статистики.

Нами были изучены данные по г. Ленинграду (табл. 1).

⁵⁶ Интересные примеры и материалы по этому поводу приводит А. Т. Боннер в своей диссертации (см.: А. Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, стр. 57—61).

Таблица 1

**Количество заявлений и жалоб, поступивших в отдел
социального обеспечения исполкома Ленгорсовета
(1963—1965 гг.)**

Годы	Рассмотрено заявлений и жалоб	В том числе повторно	Результат	
			удовлетворено	отклонено
1963	2913	557	63	2850
1964	2854	455	32	2822
1965	3363	369	3	3360

Анализ результатов рассмотрения жалоб в органах социального обеспечения обнаруживает несколько очень тревожных обстоятельств. Во-первых, сравнительно велик процент повторных жалоб, а во-вторых, крайне незначителен процент удовлетворения жалоб. В Ленгорсобесе в 1964 г. было удовлетворено только 1% жалоб, а в 1965 г. — всего 0,1% жалоб. В обзоре писем, жалоб и заявлений трудящихся по вопросам пенсионного обеспечения, составленном МСО РСФСР, указывается, что анализ повторных жалоб и заявлений показал, что к числу основных причин, вызывающих повторные жалобы и заявления, относятся необоснованные отказы в удовлетворении законных просьб заявителей.

Рассмотрение жалоб в самом Министерстве социального обеспечения РСФСР дает такую картину (табл. 2).

Таблица 2

Результаты рассмотрения жалоб в МСО РСФСР

Годы	Всего поступило, %	Результаты рассмотрения					
		удовлетво- рено, %	удовлетво- рено в по- рядке ис- ключения*, %	отказано, %	послано по принадлеж- ности, %	разъясне- но, %	послано на рассмотре- ние мест- ных орга- нов, %
1964	100	0,5	1,1	15,6	2,2	38,3	42,3
1965	100	0,3	1,1	12,5	1,8	39,0	45,3
1966	100	0,4	1,2	11,3	9,0	38,6	39,5

* МСО РСФСР имеет право в порядке исключения назначать пенсии при особых обстоятельствах (отсутствие зарегистрированного брака, назначение пенсии лицу, достигшему 18 лет, но не кончившему школу и т. д.).

И здесь, как видно из таблицы, процент удовлетворения жалоб очень низок. Может быть, низкий процент удовлетворения жалоб свидетельствует о большом числе необоснованных жалоб,

с одной стороны, и о четкой финансовой дисциплине в органах социального обеспечения — с другой. В определенной степени это и так. В органы собес иногда поступают жалобы и просьбы о произвольном увеличении пенсии, которые, конечно, не могут удовлетворяться. Вместе с тем, нельзя не видеть и следующих обстоятельств. Количество повторных жалоб, поступающих в органы социального обеспечения, достаточно значительно. Само МСО РСФСР в своих инструктивных письмах критикует местные органы за плохую работу с жалобами граждан. Нельзя не провести и следующего сравнения. Как мы видели из приведенных данных, процент удовлетворения жалоб в органах МСО не превышает 0,5%, а в отдельные годы падает до 0,1% (Ленинград). Можно предположить, что финансовая дисциплина в бухгалтериях предприятий и организаций в определенной степени ниже, чем в органах собес. Но в какой степени? Если, например, проследить судьбу исков о взыскании заработной платы, то получается такая картина: в 1965 г. (1 полугодие) суды СССР вынесли решения об удовлетворении иска по 61% дел о взыскании заработной платы. В это же время в органах собес удовлетворялось лишь около 0,5% жалоб. Как бы критически не подходить к оценке финансовой дисциплины в бухгалтериях предприятий и учреждений и как бы высоко не оценивать эту дисциплину в органах социального обеспечения, очевидно, что низкий процент удовлетворения жалоб по пенсионным делам заставляет предполагать, что с разрешением жалоб в этих органах не все благополучно. Видимо, этим обстоятельством объясняется тот факт, что большинство жалобщиков обращаются с жалобами и письмами не в органы социального обеспечения, а в другие органы. В Ленинграде, например, это выглядит так (табл. 3).

Таблица 3

Годы	Куда подавались жалобы по пенсионным делам, %								
	в горсо- бес (непо- средствен- но)	в Мини- стерство соц. обес- печения РСФСР	в гос. сов. органы	в органы печати	в партий- ные органы	в проф- союзные органы	в органы суда и прокура- туры	в другие	
1964	24	27	23	17	3	1	1	4	
1965	21	25	28	20	3	2	1	—	

Затем все эти жалобы оказывались в горсобесе, но до этого они «путешествовали по инстанциям», и поэтому сравнительно короткие сроки рассмотрения жалоб в горсобесе еще ни о чем не говорят. С момента отсылки жалобы и до момента ее окончательного разрешения в действительности проходит гораздо больше времени.

В этом мы еще раз убедились, когда провели интервьюирование жалобщиков в Ленинградском городском отделе социального обеспечения (100 человек). Показательно, что из числа опрошенных только 12 человек пришли в горсобес впервые, 43 человека — во 2—3-й раз, 38 человек — в 4—5-й раз, а 7 человек — 6-й и более. Более половины опрошенных занимается разрешением своего вопроса свыше месяца, а 11 человек — свыше 2 месяцев. На вопрос, в какой орган вы собираетесь подать жалобу (или уже подали), жалобщики ответили следующим образом: в органы социального обеспечения (39 чел.), в другие государственные органы (28 чел.), в партийные органы (11 чел.), в органы печати (9 чел.), в другие органы (13 чел.).

Все изложенное выше привело нас к выводу о необходимости предоставления заинтересованным гражданам права на обжалование в суде постановлений органов социального обеспечения по пенсионным делам.⁵⁷

И последнее. При решении поставленных вопросов нельзя не считаться с историей развития судебного контроля за административной деятельностью в СССР, с определенными традициями и привычками. Иногда говорят так: раз всякое субъективное право в принципе может быть защищено судом, то и следует ввести судебный контроль за всеми случаями нарушения субъективных прав граждан; какое имеет значение количество жалоб в административных органах, состояние законности и т. д. и т. п. Подобные рассуждения основаны на игнорировании истории этого вопроса. Вряд ли кто решится утверждать, что существовавший и существующий у нас контроль органов государственного управления и дополняющие его прокурорский и общественный надзор оказались совершенно несостоятельными. Это совсем не так, хотя, с другой стороны, было бы неверно отрицать имеющиеся иногда недостатки на отдельных участках их работы. Дело в том, что в силу различных объективных и субъективных причин судебный контроль в сфере государственного управления не получил у нас широкого распространения. Сложились определенные традиции, привычки, в силу которых отдельные отрасли государственного управления вообще никак не связаны с судом, и «считается», что суду там вообще делать нечего. Так, например, суд у нас никогда не использовался в качестве органа защиты субъективных прав граждан в сфере деятельности органов Министерства Вооруженных Сил СССР⁵⁸ или Министерства высшего и среднего специального образования.

⁵⁷ Следует обратить внимание на то, что во многих социалистических государствах заинтересованные лица пользуются правом обжалования в суд постановлений соответствующих органов о назначении пенсий (см. § 2 настоящей главы).

⁵⁸ За одним исключением: дела об освобождении от военной службы по религиозным убеждениям (до 1939 г.).

Мы не будем сейчас говорить о том, следует ли вводить судебный контроль в этих отраслях государственного управления или нет. Вопрос этот требует самостоятельного и достаточно обширного исследования. Но обстоятельство подобного рода не может игнорировать юридическая наука. Законодателя нужно убедить и убедить достаточно основательно в том, что существующий многие годы порядок, обеспечивающий в основном поддержание законности на необходимом уровне, требует существенного изменения.

Любые предложения об изменении действующего законодательства в исследуемой нами области должны с учетом сказанного опираться не только на теоретические соображения о возможности защиты данного субъективного права в судебном порядке, но и на достаточно обширные материалы, характеризующие состояние соответствующей отрасли государственного управления, актуальность решения этой проблемы, возможные пределы расширения нагрузки судебных органов и т. д.

Предложений о расширении судебного контроля высказано более чем достаточно. Без особого труда мы могли бы увеличить приведенный нами выше перечень. К сожалению, ни в одном исследовании мы не видели (за исключением приведения отдельных примеров) анализа действительного состояния какой-либо конкретной области, в отношении которой предлагается установить судебный контроль.

Нам приходилось сталкиваться с такими высказываниями: поскольку судебная защита субъективных прав более демократична, чем административная их защита, а в принципе ее можно применить в отношении любого субъективного права, то нужно ввести такой контроль без всяких оговорок, а вопрос о расширении штатов судебных органов и прочие организационные и другие вопросы пусть решает государство. Действительно, все подобные вопросы может и должно решить только государство. Но государство, прежде чем решать такие вопросы, должно знать, с чем оно столкнется: каким (хотя бы приблизительно) будет количество жалоб, каков будет характер этих жалоб, какие последствия для административных органов повлечет за собой соответствующий судебный контроль и т. д. Эти данные законодателю может дать только наука. Пока, например, наука не располагает даже приблизительными данными о количестве жалоб, поступающих в различные органы государственного управления, о динамике их движения, тенденциях и т. д.⁵⁹ Действовать по принципу «введем, а потом посмотрим, что выйдет» вряд ли целесообразно, когда мы говорим о научных основах руководства общественными процессами. Во всяком законодательном решении всегда, конечно, есть определенный риск. Но

⁵⁹ Ввиду отсутствия общесоюзного учета таких точных данных нет вообще. Из этого следует, что решение названной проблемы зависит и от науки, и от государственных органов, которые должны оказать помощь науке.

одно дело рисковать необходимостью увеличить состав судей на 10%, а другое дело столкнуться с необходимостью увеличения этого состава в два раза или более.⁶⁰

Итак, критерии отнесения соответствующих споров к ведению суда нужно искать в следующих обстоятельствах: в характере требования, основанного на субъективном праве, в ценности субъективного права для его обладателя, в состоянии общественных отношений в данной области государственного управления, в эффективности действующего административного контроля.

Руководствуясь этим, мы предлагаем ниже схему подведомственности дел, возникающих из административно-правовых отношений, включая в нее как те дела, которые подведомственны суду по действующему законодательству, так и те дела, которые только предлагают отнести к ведению суда.

С точки зрения классификации мы считаем нужным разделить названные дела на четыре группы в зависимости от характера обжалуемого административного акта. Схема подведомственности в этом случае будет выглядеть так.

I. *Жалобы на постановления административных органов о штрафах и взысканиях в административном порядке:*

- а) жалобы на постановления о наложении штрафов;
- б) жалобы на постановления о денежных начетах;
- в) жалобы на постановления о взыскании недоимок по налогам и другим платежам.⁶¹

II. *Жалобы на постановления административных органов по ограничению прав:*

- а) жалобы на постановления о лишении водительских прав;
- б) жалобы на постановления о лишении права охоты.

III. *Жалобы на постановления административных органов по оформлению и осуществлению приобретенных на основании закона и юридических фактов субъективных прав:*

- а) жалобы на постановления о назначении пенсий;
- б) жалобы на постановления о включении в очередь на получение жилплощади;
- в) жалобы на действия судебных исполнителей;
- г) жалобы на действия нотариусов.

IV. *Жалобы на постановления административных органов по вопросам правовой регистрации:*

- а) жалобы на неправильности в списках избирателей;
- б) жалобы на неправильности в книгах ЗАГС;
- в) жалобы на действия органов опеки и попечительства;
- г) жалобы на постановления по регистрации строений, транс-

⁶⁰ В тех странах, где существует параллельно с общими судами система административных или квазиадминистративных судов, состав кадров этих судов значительно превышает количество судей общих судебных учреждений.

⁶¹ Предложения об изменении действующего порядка рассмотрения дел о взыскании недоимок будут изложены ниже.

портных средств и другого подлежащего регистрации имущества.

Из приведенной схемы видно, что мы не включили в нее некоторые из предложений о подведомственности этой категории дел. Так, как уже указывалось выше, мы полагаем, что названный вид судопроизводства может быть связан лишь с защитой субъективных прав. Поэтому мы не включили в нашу схему жалобы на бюрократизм или грубость, на задержку в выплате пенсии и т. д. Имея в виду, что вопрос о подведомственности следует решать с учетом актуальности той или иной категории дел, в нашей схеме нет жалоб по вопросам устройства в детские учреждения и жалоб на постановления об ограничении прав отдельных граждан на содержание в личной собственности скота и птицы и т. д. Особо следует остановиться на обжаловании постановлений о прописке и отводе земельных участков.

Действующее законодательство устанавливает для граждан, прибывающих на жительство из одной местности в другую (на срок свыше 3 суток), перебивших жилую площадь в пределах одного и того же населенного пункта, получивших паспорта вновь или обменявших их, *обязанность* прописки (см. п. 15 Положения о паспортах, утв. постановлением Совета Министров СССР 21 октября 1953 г.).

Хотя в некоторых нормативных актах и используется термин «право на прописку», Положение о паспортах, являющееся основным общесоюзным нормативным актом по вопросам прописки, такой термин не употребляет. Учитывая, что органы, ведающие пропиской, наделены широкими полномочиями по разрешению прописки и практически имеют возможность как разрешать прописку при отсутствии оснований для прописки, предусмотренных в ведомственных нормативных актах, так и не разрешать ее, несмотря на наличие таких оснований, мы полагаем, что само по себе так называемое «право на прописку» не стало еще подлинным субъективным правом. Это не может не создавать существенной преграды для установления судебного контроля в этом вопросе. Следует также иметь в виду, что проблема прописки является актуальной лишь в определенных крупных городах, курортных, а также пограничных местностях.

Особенно острой стала проблема роста больших городов. По концентрации городского населения СССР уже обогнал США и наиболее развитые европейские страны.⁶² Следует, видимо, считать, что решение вопроса об ограничении роста больших городов и о предотвращении оттока населения из малых городов может быть достигнуто как с помощью экономических, так и правовых средств. В литературе справедливо указывается, что правовые средства регулирования населения должны быть достаточно гибкими с тем, чтобы местные органы власти могли

⁶² См.: Т. И. Короткова. Народонаселение и право. «Советское государство и право», 1969, № 1, стр. 41.

принимать решения о прописке по своему усмотрению с учетом местных условий.⁶³

Как мы уже неоднократно подчеркивали выше, нет никаких оснований считать, что усмотрение суда должно быть поставлено на место административного усмотрения. Вот почему мы считаем, что судебный контроль по всем вопросам прописки невозможен как в настоящее время, так и в ближайшем будущем, поскольку усмотрение административных органов будет всегда играть в этом вопросе существенную роль.

С этих же позиций следует отвергнуть и предложения об установлении судебного контроля по вопросам отвода земельных участков.

Мы не считаем предложенную выше схему подведомственности «прокрустовым ложем». Возможны и появление новых разделов и соответствующие изменения в рамках каждого из разделов, все зависит от потребностей общественного развития.

§ 3. Процессуальные особенности производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений

Перечисление предусмотренных законом особенностей рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений вряд ли может иметь теоретический интерес. Дело состоит не в том, чтобы выявить все особенности (хотя это и необходимо сделать), а главным образом в том, чтобы обосновать необходимость соответствующих особенностей. Нужно ответить на вопрос, почему законодатель предусмотрел определенные изъятия или дополнения к общим правилам судопроизводства в суде 1-й инстанции по данной категории дел? Достаточно ли и достаточно ли обоснованы эти изъятия и дополнения? С какими особенностями судопроизводства может столкнуться законодатель, если он положительно решит вопрос об отнесении к ведению суда тех дел, которые мы перечислили в предыдущем разделе?

В самом общем виде можно сказать, что процессуальные особенности рассмотрения дел изучаемого вида судопроизводства обусловлены административно-правовой природой этих дел. Такое суждение, однако, ничего не проясняет в поставленных вопросах. Используем некоторые примеры из действующего законодательства. Закон предусматривает, что подача жалобы на постановление об административном взыскании *приостанавливает* взыскание в административном порядке (ст. 237 ГПК). Другой закон предусматривает, что подача жалобы на постановление о лишении прав на управление транспортными средствами *не приостанавливает* приведение в исполнение постановления о лишении водительских прав (ст. 15' Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г.).

⁶³ См. там же, стр. 42.

И то и другое положения закона создают процессуальные особенности при рассмотрении этих дел, причем обе эти особенности противоположны по содержанию. Чем же это вызвано? Всякое дело, возникающее из административных правоотношений, связано с жалобой на постановление административного органа. Административный орган в силу предоставленных ему прав может сам реализовывать (приводить в исполнение) вынесенное постановление. Если речь идет об имущественном взыскании, то осуществление исполнения при наличии возбужденного жалобой спора может повлечь за собой обратное взыскание в том случае, если суд признает административное постановление незаконным или необоснованным. Приостановление взыскания в этом случае (ст. 237 ГПК) целесообразно, так как это предотвращает обратное взыскание, с одной стороны, и никак не ущемляет деятельность административного органа — с другой, ибо административное правонарушение уже пресечено, а приостановление взыскания не препятствует взысканию после рассмотрения дела судом.⁶⁴ Обязанность приостановления, предусмотренная законом, исключает какие-либо суждения о вмешательстве суда в деятельность администрации.

С иным положением мы сталкиваемся в случае вынесения постановления о лишении прав на управление транспортными средствами. Сравнение этих двух примеров показывает, что наличие у административного органа властных полномочий по отношению к гражданам в любом деле, связанном с жалобой на административное взыскание, требует от законодателя решения вопроса о приостановлении (или неприостановлении) административных действий, и именно особенность этих действий обуславливает принятие законодателем того или иного решения.

Можно сказать, что административно-правовые особенности дел оказывают прямое влияние на установление законодателем определенных изъятий или дополнений к общим правилам судопроизводства по этим делам. Помимо уже рассмотренного нами вопроса о приостановлении административных действий, это влияние обнаруживается при решении вопросов возбуждения дела, распределения обязанностей по доказыванию, определению способов защиты права, вынесения решения и т. д.

Существенное влияние на формирование особенностей данного вида судопроизводства оказывают обстоятельства, связанные с задачами и целями производства. Установление судебного контроля в сфере государственного управления имеет своей целью обеспечение охраны прав и интересов граждан, с одной стороны, и укрепление законности в деятельности административных органов — с другой. Поэтому целый ряд процессуальных особенностей направлен на создание для граждан наилучших

⁶⁴ Закон предусматривает возможность приостановления исполнения в случае подачи жалобы на действия судебного исполнителя (см. п. 5 ст. 362 ГПК РСФСР).

условий для реализации ими своих прав на судебное обжалование действий административных органов (освобождение от уплаты государственной пошлины, подсудность по месту жительства гражданина и т. д.). Другие особенности связаны с обеспечением интересов административных органов (недопущение вмешательства в исключительную компетенцию административных органов — ч. 2 ст. 242 ГПК; обязательное предварительное обращение в административный орган — ч. 2 ст. 233 ГПК и т. д.). Некоторые процессуальные особенности обеспечивают интересы как граждан, так и административных органов (обязательное участие прокурора — ст. 234 ГПК; сокращенные сроки рассмотрения дела — ст.ст. 234, 238 ГПК и др.).

Таким образом, процессуальные особенности производства по делам, возникающим из административных правоотношений, обуславливаются материально-правовой природой дел, а также целями и задачами судопроизводства, определяющими необходимость обеспечения специальных (дополнительных) гарантий для граждан и мер по обеспечению независимости и самостоятельности административных органов. Каждая особенность должна быть соответствующим образом обоснована.

Возбуждение дела. Особенность административно-правового отношения, состоящая в наделении административного органа властными правами по отношению к гражданам, исключает, на наш взгляд, необходимость предоставления административному органу права на обращение в суд по административному делу. Административный орган сам должен осуществлять свои полномочия без какого бы то ни было предварительного судебного контроля. Поэтому следует предоставить право на возбуждение дела в суде только гражданам и организациям, в свою очередь наделив административные органы правом осуществления любых административных действий, входящих в их компетенцию.

Предварительный судебный контроль, введенный законом от 11 апреля 1937 г. и сохранный в настоящее время только по делам о взыскании недоимок по налогам и другим платежам, показал себя крайне неэффективным. Он основан на «недоверии» законодателя к соблюдению административным органом всех установленных законом правовых гарантий. Между тем такое недоверие ни на чем не основано, так как действия административных (в данном случае финансовых) органов строго регламентированы законом и исключают какое-либо административное усмотрение. В предложенной нами выше схеме подведомственности все дела могли бы возбуждаться только по жалобам заинтересованных граждан. Изучение практики рассмотрения дел о взыскании недоимок показывает, что за последние годы количество этих дел существенно сократилось (табл. 4).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что количество дел о взыскании недоимок постепенно снижается. Главным образом это объясняется существенными изменениями в 50-х го-

Движение дел, возникающих из административно-правовых отношений
с 1940 по 1967 г. (все суды СССР)

Годы	Дела о взыскании недоимок (в % к 1940 г.)	Дела о штрафах (в % к 1940 г.)	Годы	Дела о взыскании недоимок (в % к 1940 г.)	Дела о штрафах (в % к 1940 г.)
1940	100	100	1963	33	1,5
1950	163	68	1964	28	1,4
1960	48	107	1965	19	1,3
1961	52	101	1966	20	1,4
1962	49	6	1967	16	1,3

дах политики государства в области налогов и поставок. С 1950 по 1960 г. количество дел сократилось в $3\frac{1}{2}$ раза. Снижение шло и в последующие годы, хотя общее количество дел о недоимках довольно значительно.

Количество дел о штрафах оставалось примерно на одном уровне в течение двадцати лет (1940—1960), после чего в 1962 г. произошло их резкое сокращение более чем в 70 раз по сравнению с 1961 г. Оно было обусловлено изменением процессуального порядка взыскания штрафов. Такое резкое сокращение числа дел свидетельствует о неэффективности (во всяком случае с точки зрения экономии времени и средств) того порядка, который существовал до издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. Если бы рассмотрение каждого дела было необходимо, столь большого сокращения числа дел не могло бы произойти. Видимо, до введения нового порядка рассмотрения дел о штрафах судебная форма защиты работала по этой категории дел в большинстве случаев вхолостую.

Поскольку мы полагаем, что этим же пороком в настоящее время страдает действующий порядок взыскания недоимок, постольку значительный интерес представляет сопоставление данных о результатах рассмотрения дел о взыскании недоимок и дел о штрафах, которые теперь попадают в суд только в том случае, когда оштрафованный оспаривает законность или обоснованность наложения штрафа (табл. 5).

Сравнение показывает резкое несовпадение количества отказов в требовании по делам о недоимках (1,5—2%) и отказов в жалобах по делам о штрафах (30—33%). Очень велико количество дел о недоимках (29—24%), прекращенных производством ввиду добровольного их погашения.

Рассмотрение этих же дел в Ленинграде дает аналогичную картину (табл. 6).

Сравнение местных данных с общесоюзными позволяет решить вопрос о возможности использования результатов частных

Таблица 5

Результаты рассмотрения дел в порядке глав 24 и 25 ГПК
(все суды СССР)*

Годы	Дела о недоимках			Дела о штрафах		
	из них			удовлетворено	отказано	прекращено
	удовлетворено	отказано	прекращено			
1963	69	1,5	29,5	61	30	9
1964	74	2	24	60	33	7

* Примечание. Общее количество дел этой категории принято за 100%.

Таблица 6

Результаты рассмотрения дел в порядке глав 24 и 25 ГПК
(по г. Ленинграду в %)

Годы	Дела о недоимках				Дела о штрафах			
	общее количество дел	из них			общее количество дел	из них		
		удовлетворено	отказано	прекращено		удовлетворено	отказано	прекращено
1963	100	62	0,5	37,5	100	54	38	8
1964	100	68	1	31	100	48	44	8

обобщений для выводов общего характера. Если местные данные совершенно не совпадают с общесоюзными, то и обобщения местной практики (по вопросам, не входящим в статистическую сводку) никакого общего значения иметь не могут. Если эти данные примерно совпадают, местные обобщения приобретают доказательственный характер, хотя и с некоторой поправкой.

Так, например, в результате обобщений практики рассмотрения дел о недоимках и штрафах, проведенных в Ленинградской области (1965 г.) и Ленинграде (1966 г.), было установлено, что явка заинтересованных лиц по делам о недоимках и по делам о штрафах различна. По делам о недоимках заинтересованные лица являлись в суд лишь по 20—23% рассмотренных дел, в то время как по делам о штрафах заинтересованные лица участвовали в 92—95% рассмотренных судами дел.

Анализ статистических данных и обобщения практики показывают, что дела о недоимках характеризуются почти полным

отсутствием спорности (только 5—6% недоимщиков оспаривали требования финансовых и иных органов), в результате чего роль суда сводилась лишь к проверке законности взыскания недоимки. Характерно также, что заинтересованные лица не проявляют интереса к участию в процессе: не являются по вызову суда, совершенно не пользуются помощью представителей, во многих случаях добровольно уплачивают недоимку и т. д. Показательно, что почти по всем рассматриваемым судами делам выносятся решения о взыскании недоимки, а случаи отказа не превышают 2% (табл. 7).

Таблица 7

Результаты рассмотрения дел о недоимках судами СССР *

Год	Прекращено, %	Удовлетворено, %	Отказано, %
1965	24,7	73,7	1,6
1966	25,6	72,8	1,6
1967	25,5	72,9	1,6

* Примечание. Общее количество дел этой категории принято за 100%.

Беспорный характер дел о недоимках и указанное выше отношение к этим делам заинтересованных лиц отрицательно влияют на деятельность судебных работников. Зачастую дела рассматриваются с грубыми нарушениями процессуального закона: без выхода в зал судебного заседания, без извещения заинтересованных лиц и т. д. Все это вызвало к жизни многочисленные предложения научных и практических работников об изменении действующего порядка взыскания недоимок. Учитывая, что в литературе предлагались различные пути изменения этого порядка, мы предприняли в 1967 г. заочный опрос судебных и финансовых работников, предложив им высказать в специально составленной анкете свое мнение об эффективности действующего порядка, его основных недостатках и наилучших вариантах его усовершенствования. Так, в частности, опрашиваемым были предложены три возможных варианта изменения действующего порядка: вар. № 1 — взыскание недоимки в беспорном порядке по решению райфо и других органов; вар. № 2 — взыскание недоимки по исполнительной надписи нотариуса на заявлении райфо или других органов; вар. № 3 — взыскание недоимки по постановлению административной комиссии. Во всех трех вариантах недоимщику должно было быть предоставлено право обжаловать постановление любого из перечисленных органов в суд. Опрашиваемые могли предлагать и свои варианты изменения действующего порядка.

Анкета (400 экз.) была разослана во все суды и рай (гор) финотделы Ленинградской области, а также в отдельные суды и финотделы Горьковской, Владимирской, Волгоградской, Воронежской областей, Краснодарского и Хабаровского краев, в народные суды и финотделы Эстонии, Латвии, Литвы, Молдавии, Казахстана, Узбекистана и Грузии. Анкета была направлена в Верховный суд УССР и по его инициативе разослана по всем областным судам Украины.

Результаты проведенного опроса показали большую заинтересованность опрашиваемых (из 400 разосланных по почте анкет вернулось 307), которые, помимо анкет с ответами на вопросы, прислали много писем, содержащих ценные предложения. Из писем видно, что во многих случаях ответы на вопросы анкеты предварительно обсуждались на собраниях судебных и финансовых работников и, таким образом, выражают мнение коллектива. Это означает, что количество практических работников, принявших участие в обсуждении, значительно больше количества возвратившихся с ответами анкет. Положительным результатом опроса является также возможность точного учета мнений практических работников по одним и тем же конкретным вопросам. Подавляющее число опрошенных (98%) признают неэффективным действующий порядок взыскания недоимок. Судебные работники видят главный недостаток этого порядка в излишней трате времени суда и наименее обеспокоены длительным сроком взыскания недоимки. Для финансовых работников, наоборот, последний недостаток представляется наиболее существенным. В некоторых письмах обращается внимание на то, что при действующем порядке искусственно увеличивается количество дел в суде, граждане (недоимщики) без должной необходимости отрываются от работы.

Большинство опрошенных судебных (63%) и финансовых (82%) работников высказалось за первый вариант изменения действующего порядка, очень незначительное количество за третий (3%) и довольно большое число опрошенных за второй вариант. В письме заместителя председателя Луганского областного суда УССР по этому поводу указывалось: «Хотя значительное количество народных судей указали на второй вариант, судебная коллегия по гражданским делам Луганского областного суда (стаж работы членов 10—18 лет)... считает более целесообразным первый вариант изменения порядка взыскания недоимок. При втором варианте работники финорганов вместо принятия мер к обращению взыскания на зарплату должника будут стараться получить у нотариуса исполнительную надпись и направить ее для исполнения в суд. Объем работы у нотариусов увеличится, а суду также не станет легче, так как при втором варианте исполнительные надписи, как правило, будут направляться в суд».

Таким образом, как анализ статистических данных и обоб-

шений практики, так и результаты выяснения мнения практических работников свидетельствуют о необходимости изменения действующего порядка взыскания недоимок. Недоимки по налогам и другим платежам должны взыскиваться в бесспорном порядке по постановлениям финансовых или других органов путем обращения взыскания на зарплату недоимщика (а при ее отсутствии на имущество). Гражданам, с которых производится взыскание, должно быть предоставлено право обжаловать действия финансовых органов в судебном порядке. В случае принятия этого предложения произойдет унификация всех дел, возникающих из административно-правовых отношений — все они будут возбуждаться по жалобе заинтересованных лиц.

Таким образом, есть все основания построить возбуждение дела в изучаемом виде судопроизводства по одному общему принципу — административный орган в пределах предоставленных ему полномочий осуществляет свою властную компетенцию (накладывает взыскание, ограничивает в правах, назначает пенсию и т. д.), а граждане имеют право в случае возникновения спора обжаловать действия административного органа в суд.⁶⁵

Право на жалобу должно возникать у граждан при наличии тех же предпосылок, на основании которых возникает право на предъявление иска, с теми, однако, особенностями, которые характеризуют этот вид судопроизводства.

Право на возбуждение дела, возникающего из административных правоотношений (право на жалобу), принадлежит всем гражданам. Поскольку в СССР все граждане правоспособны, то в отношении их вопроса о правоспособности не возникает. Он может иметь место лишь для случая обращения в суд организаций.

В принципе мы не отвергаем возможности обжалования действий административных органов организациями. По действующему законодательству организации наряду с гражданами могут жаловаться на действия судебного исполнителя или обжаловать действия нотариуса. Можно предположить, что принятие предложений о допущении обжалования в суд по пенсионным делам поставит вопрос о предоставлении права на жа-

⁶⁵ Предложения такого рода давно высказывались в литературе (см.: выступление Н. П. Карадже-Искрова на обсуждении доклада Д. И. Полумордвинова. «Советское государство и право», 1947, № 5, стр. 68); М. И. Пискотин. Налоги с сельского населения в СССР. М., 1957, стр. 169—184; «Социалистическая законность», 1957, № 9, стр. 66—68; Н. И. Авдеенко, М. А. Кабакова. 40 лет советского права. Изд. ЛГУ, 1957, т. 2, стр. 656—657; А. Коротков. Изменить практику взыскания недоимок по сельхозналогу. «Советская юстиция», 1964, № 9, стр. 23; А. Каверин, А. Корнелюк. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. «Социалистическая законность», 1962, № 9, стр. 18; Газиянц. К проекту ГПК. «Советская юстиция», 1962, № 2, стр. 16—17; Д. М. Чечот. Порядок рассмотрения дел о взыскании недоимок нуждается в пересмотре. «Советская юстиция», 1966, № 6, стр. 26 и др.

лобу не только заинтересованным лицам, но и общественным организациям. Таким образом, вопрос о процессуальной правоспособности не снимается и для производства, возникающего из административно-правовых отношений.

Жалоба может быть принята судом, если она подлежит разрешению в судебных органах, т. е. подведомственна суду. Подведомственность жалобы по административному делу должна быть прямо предусмотрена законом. По нашему мнению, в ГПК должны быть определены общие правила подведомственности отдельных групп административных споров: жалоб на постановления о штрафах и взысканиях в административном порядке; жалоб на постановления по ограничению прав; жалоб на постановления по оформлению прав; жалоб на постановления по вопросам правовой регистрации. Что касается подведомственности каждой отдельной категории дел, входящей в группу, то она может быть в отдельных случаях установлена нормативными актами и вне ГПК. Нормативное регулирование в ГПК должно быть, с одной стороны, стабильным, а с другой стороны, достаточно гибким с тем, чтобы отнесение к подведомственности суда каждой новой категории дел не требовало изменений ГПК.⁶⁶

Закон (ст. 18 Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г.) не устанавливает каких-либо изъятий из общего права граждан и должностных лиц обжаловать в суд любое постановление о наложении административного штрафа. В последующем законодательстве встречаются лишь следующие изъятия. По делам о мелком хулиганстве постановление начальника отделения милиции о наложении штрафа (от 10 до 30 р.) не может быть обжаловано в суд.⁶⁷ В двух нормативных актах содержатся положения, устанавливающие своеобразную альтернативную подведомственность, которая может помешать оштрафованному воспользоваться правом на судебный контроль. Так, ст. 111 Таможенного кодекса СССР⁶⁸ устанавливает, что постановление таможи о штрафе по делам о контрабанде может быть обжаловано в Главное таможенное управление, либо в районный (городской) народный суд. Имея в виду, что постановления Главного таможенного управления являются окончательными и обжалованию не подлежат, получается, что оштрафованный, избрав путь административного обжалования, лишается права на возбуждение дела в суде. Аналогичный порядок предусмотрен ст. 144 Воздушного кодекса СССР.⁶⁹

⁶⁶ Отнесение к ведению суда жалоб на постановления о лишении водительских прав не потребовало изменений в ГПК и было осуществлено в рамках гл. 24 ГПК: «Жалобы на действия административных органов» (см. ч. 1 ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г.).

⁶⁷ См. ст. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. (Ведомости Верховного Совета СССР, 1966, № 30, ст. 595).

⁶⁸ Ведомости Верховного Совета СССР, 1964, № 20, ст. 242.

⁶⁹ Ведомости Верховного Совета СССР, 1961, № 52, ст. 538.

Хотя действующее законодательство знает случаи установления альтернативной подведомственности,⁷⁰ мы считаем, что по делам, возникающим из административных правоотношений, установление такой подведомственности недопустимо, так как это существенно ограничивает права заинтересованных лиц и не согласуется с приведенной выше общей нормой закона.

Для дел искового производства обязательность предварительного согласования требования с должником или обращение в какой-либо орган (КТС, ФЗМК) является специальной предпосылкой права на предъявление иска и на все дела не распространяется.⁷¹ В исковом производстве возможен поэтому случай, когда требование, предъявленное к ответчику, им не оспаривается.

В судопроизводстве, возникающем из административных правоотношений, следует установить не специальную, а общую предпосылку права на заявление жалобы — обязательное наличие административного акта, против которого спорит жалобщик. Для этого необходимо установить в законе, что по административным делам, подведомственным суду, административный орган обязан вручить заинтересованному гражданину постановление по его делу в письменном виде. Суд может принять жалобу только при наличии вынесенного по делу постановления.⁷²

Четвертая и последняя предпосылка права на предъявление жалобы носит отрицательный характер. Жалоба может быть принята, если по данному делу не было уже ранее вынесено судебное решение. В отличие от аналогичной предпосылки права на предъявление иска, эта предпосылка носит более ограниченный характер. В исковом производстве право на иск отсутствует, если по делу вынесены судебное решение или решение товарищеского суда, если истец отказался от иска или стороны заключили мировое соглашение и эти действия приняты судом, если стороны заключили между собой соглашение о передаче дела в третейский суд (см. п.п. 3, 5, 6 ст. 129 ГПК). В делах, возникающих из административно-правовых отношений, многие из указанных выше действий не могут иметь места. Так, стороны административного спора не могут передать его на рассмотрение третейского суда, этот спор не может быть рассмотрен товарищеским судом,⁷³ характер административно-

⁷⁰ См.: Гражданский процесс. М., 1968, стр. 126—127.

⁷¹ См.: Советский гражданский процесс. Под ред. М. А. Гурвича. М., 1967, стр. 132.

⁷² Закон уже предусматривает такой порядок по жалобам на действия административных органов (ч. 1 ст. 237 ГПК), но мы имеем в виду установление такого порядка в отношении всех дел, которые предлагается (de lege ferenda) поставить под контроль суда.

⁷³ Товарищеский суд может рассматривать дело об административном правонарушении, если это дело передано в суд административным органом. Однако, если административный орган уже принял постановление по делу,

го правоотношения исключает заключение мировой сделки. Отказ жалобщика от предъявленной им жалобы, если он принят судом, должен влечь за собой те же последствия, что и отказ от иска.

Участвующие в деле лица. Действующее законодательство не содержит четкого перечня лиц, которые должны быть отнесены к категории лиц, участвующих в делах, возникающих из административных правоотношений. Анализ ст. 29 ГПК РСФСР показывает, что законодатель отделил лиц, участвующих в делах искового производства, от лиц, участвующих в делах особого производства и производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Это, однако, не означает, что между перечнями тех и других лиц во всех случаях существует непреходимая грань. Так, например, прокурор, отнесенный законом к числу лиц, участвующих в делах искового производства, бесспорно может участвовать и участвует в делах двух других (неисковых) видов судопроизводства. В некоторых случаях это прямо предусмотрено законом (см. ст. ст. 234, 255, 261 ГПК РСФСР). Нет необходимости совершенно исключать терминологию искового производства в производстве, возникающем из административных правоотношений. В литературе уже указывалось, что термин «стороны» может применяться в любом деле, которое носит характер спора о праве⁷⁴ и не обязательно должно сопрягаться с понятиями истца и ответчика. То же можно сказать о терминах «процессуальное соучастие» или «процессуальное правопреемство».

Сторонами административно-правового спора являются жалобщик, с одной стороны, и административно-правовой орган — с другой. Хотя производство по делам, возникающим из административных правоотношений рассчитано главным образом на защиту прав и интересов граждан, мы не исключаем возможности обжалования действий административных органов государственными или общественными организациями. По действующему законодательству государственные и общественные организации могут подавать в суд жалобы на действия нотариусов или судебных исполнителей. Однако государственные или общественные организации могут подавать в суд жалобы и в других случаях. Закон запретил (1961 г.) наложение административных штрафов на предприятия, учреждения и органи-

никакая жалоба на это постановление в товарищеский суд заявлена быть не может. Поэтому заинтересованное лицо, если оно не согласно с постановлением товарищеского суда, может принимать все предусмотренные законом меры по отмене решения товарищеского суда, а не жаловаться в суд на административную, которая по данному делу постановления не вынесла. Если же лицо не согласно с самой передачей дела в товарищеский суд, то такое решение административного органа можно обжаловать только в административном порядке.

⁷⁴ См.: А. Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Автореф. канд. дисс., стр. 12.

зации. Между тем такие незаконные штрафы иногда накладываются.⁷⁵ В большинстве случаев они отменяются в результате протестов прокурора в порядке общего надзора. Значит ли это, что заинтересованные организации могут только просить прокурора о принесении протеста в порядке надзора и лишены права на обжалование незаконного постановления о наложении штрафа в суд? Нет, мы полагаем, что в любом случае наложение штрафа в нарушение закона (наложение штрафов на организации, на несовершеннолетних,⁷⁶ на должностных лиц, не подлежащих административной ответственности⁷⁷ и т. д.) оштрафованный или его законные представители имеют право на обращение с жалобой в суд.

Поскольку всякая жалоба на действие административного органа должна исходить от заинтересованного лица, следует считать, что проблема замены ненадлежащей стороны подлежащей может возникать и в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

В судебной практике часто приходится встречаться с жалобами на административные постановления, подаваемые от имени нескольких лиц. Таким образом, соучастие на стороне жалобщика вполне допустимо, а что касается соучастия на стороне административного органа, то, по нашему мнению, поскольку жалоба подается на *постановление* административного органа, постольку нет необходимости привлекать к участию в деле другие административные органы, даже если они и осуществляли проверку этого постановления и одобрили его. Права и обязанности лица, состоящего в административном правоотношении, определяются именно этим административным постановлением, а поэтому, разрешая вопрос о его законности и обоснованности, суд тем самым полностью упорядочивает и отношения между соответствующим лицом и данным административным органом. Никакой необходимости проверять и оценивать постановления других органов по этому делу у суда нет.

Действующее законодательство не дает оснований для того, чтобы в производстве по делам, возникающим из административных правоотношений, появилась проблема третьих лиц. Характер материально-правовых административных споров, подведомственных в настоящее время суду, исключает возможность появления процессуальной фигуры третьего лица (аналогичной третьему лицу в исковом производстве). В то же время если законодатель согласится с предложениями о расширении судебной подведомственности по этим делам, то в некоторых случаях проблема третьих лиц, заявляющих самостоятельные

⁷⁵ См.: «Социалистическая законность», 1964, № 12, стр. 23; 1967, № 6, стр. 88.

⁷⁶ См.: «Социалистическая законность», 1964, № 6, стр. 78.

⁷⁷ См.: «Социалистическая законность», 1963, № 7, стр. 85.

требования или не делающих этого, может возникнуть (жалобы на постановления о назначении пенсий, жалобы на постановления о включении в очередь на получение жилой площади). Поэтому мы не исключаем (в будущем) возможности участия третьих лиц в этом виде судопроизводства.

Обязательное участие прокурора предусмотрено сейчас только в делах по жалобам на неправильности в списках избирателей. Учитывая, что на прокурора возлагается общий надзор за соблюдением законности в деятельности государственных органов, а жалоба может свидетельствовать о неблагополучии в этой области, мы считаем, что законодатель должен установить обязательность участия прокурора по всем делам, возникающим из административных правоотношений. Административные постановления, ограничивающие права граждан, налагающие на них взыскания или предоставляющие гражданам возможность осуществления их прав, затрагивают не только чрезвычайно существенные индивидуальные интересы каждого субъекта, но и в значительной степени определяют общее состояние законности в сфере государственного управления. Вот почему участие прокурора в рассмотрении этих дел в суде имеет существенное значение. Совершенно очевидно, что не исключается и возбуждение прокурором в суде дела, возникающего из административных правоотношений. В настоящее время прокуроры, как правило, не идут по этому пути, предпочитая протест в порядке общего надзора, так как, видимо, считают, что интересы лица, ущемленного административным актом, достаточно обеспечиваются самим фактом его отмены (по протесту прокурора). Между тем отдельные лица могут быть заинтересованы именно в судебной реабилитации их поведения.

Производство по делам, возникающим из административных правоотношений, не исключает возможности предоставления права на возбуждение дела и иным (незаинтересованным) лицам. Так, в случае отнесения к подведомственности суда дел о выплате пенсий и пособий или дел о соблюдении очереди в жилищных органах, было бы уместно предоставить право на возбуждение этих дел не только заинтересованным лицам, но и общественным организациям.

Что касается судебных представителей, то они могут участвовать в делах этого вида судопроизводства на общих основаниях. От имени и в защиту интересов жалобщика могут выступать адвокаты, юрисконсульты, законные представители и т. д. Орган государственного управления является участником административно-правового спора, а поэтому должностные лица этого органа, даже если они и единолично выносили постановление по административному делу, участвуют в рассмотрении дела в суде в качестве представителей этого органа.

Доказательства. Общие правила доказывания распространяются в основном и на дела, возникающие из административ-

ных правоотношений, однако, особенности этих дел накладывают определенный отпечаток на процесс собирания, исследования и оценки доказательств. Начнем с предмета доказывания. В делах искового производства предмет доказывания определяется совокупностью юридических фактов (предусмотренных нормами материального права), лежащих в основании иска или в основании возражений против него. Гражданский процессуальный закон лишь в общем виде указывает, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений (ст. 50 ГПК РСФСР). В делах, возникающих из административных правоотношений, предмет доказывания определяется в каждом случае индивидуально, в зависимости от категории рассматриваемого дела. Это связано с тем, что законодатель, относя к подведомственности суда лишь отдельные административные дела, этим обстоятельством предопределяет и особый перечень обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Так, например, до Указа от 21 июня 1961 г. в предмет доказывания по делам о штрафах не входили обстоятельства, связанные с установлением степени виновности оштрафованного, его имущественного положения, тяжести проступка и т. д. Сейчас закон прямо обязывает суд проверять эти обстоятельства (ст. 238 ГПК РСФСР). В то же время по делам о недоимках вопрос об имущественном положении недоимщика судом не исследуется и, следовательно, обстоятельства этого рода не могут входить в предмет доказывания (ст. 242 ГПК). Таким образом, предмет доказывания по делам этого вида судопроизводства зависит от объема тех полномочий, которыми законодатель наделил суд в отношении контроля за определенными административными действиями.

Правила относимости и допустимости доказательств применяются и в производстве из административных правоотношений. Существенной особенностью этого вида судопроизводства является то, что основная масса доказательств по административному делу выявляется и собирается органом государственного управления еще до возбуждения дела в суде.⁷⁸ Это, однако, не предопределяет решения вопроса об относимости и допустимости собранных до суда доказательств. Некоторые из доказательств, исследованных административным органом, могут быть исключены судом из числа доказательств (ввиду их несущественности для дела, например) и, наоборот, некоторые доказательства, отвергнутые административным органом, могут быть использованы в суде. Это в особенности может касаться тех дел, которые предлагают отнести в будущем к компетенции суда. Изучение практики рассмотрения жалоб в органах социального обес-

⁷⁸ А. Т. Боннер. Некоторые особенности доказывания по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Вопросы советского государства и права. Иркутск, 1965, стр. 39.

печения показывает, например, что значительная часть жалоб объясняется тем, что местные органы не проводят достаточно глубокой проверки фактических обстоятельств дела, ограничиваются справками и отказывают в вызове свидетелей, не производят обследования на месте, отказывают заявителям в необходимой помощи по розыску документов и т. д.⁷⁹

Совершенно очевидно, что отнесение к ведению суда тех нескольких категорий дел, о которых мы писали выше, потребует специальной разработки в законе вопроса о допустимости доказательств по этим делам. В отношении некоторых обстоятельств дела можно будет, видимо, пойти по пути допущения любых средств доказывания (например, установление факта отсутствия других средств к существованию в период иждивения), в отношении других обстоятельств предусмотреть специальные средства доказывания (например, установление группы инвалидности только на основании заключения ВТЭК⁸⁰ или судебно-медицинской экспертизы и т. д.).

Существенной является и проблема распределения обязанностей по доказыванию. В литературе было высказано мнение, что обязанность доказывания по административным делам *всегда* лежит на органе государственного управления.⁸¹ До этого, наоборот, утверждалось, что на гражданах, обжалующих действия административных органов, лежит бремя доказывания выдвинутых ими положений.⁸²

Поскольку производство по делам, возникающим из административных правоотношений, должно быть, по нашему мнению, построено по общему принципу жалобы на соответствующим образом оформленное действие (акт) административного органа и поскольку само это действие органа должно быть соответствующе мотивировано, постольку административный орган должен располагать доказательствами, подтверждающими законность и обоснованность его действия. Из этого следует, что любое постановление административного органа о наложении административного взыскания, ограничении прав и т. д. должно быть основано на достоверных доказательствах, которые в случае подачи жалобы должны быть представлены соответствующим органом в суд. Можно согласиться с тем, что

⁷⁹ См.: Обзор писем, жалоб, заявлений и личных обращений трудящихся по вопросам пенсионного обеспечения (Архив МСО РСФСР за 1962 г.).

⁸⁰ Существенные нарушения в работе ВТЭК являются причиной значительного числа жалоб, на что неоднократно указывало Министерство социального обеспечения РСФСР.

⁸¹ См.: А. Т. Боннер. Некоторые особенности доказывания по делам, возникающим из административно-правовых отношений, стр. 43—44.

⁸² И. А. Жеруолис. Судопроизводство по делам о наложении штрафа и взыскании ущерба за лесонарушения в советском гражданском процессе. Канд. дисс. Вильнюс, 1958, стр. 58 (Гос. библ. им. В. И. Ленина).

на жалобщике не лежит никаких обязанностей по представлению доказательств незаконности или необоснованности административного акта. Жалоба ставит под сомнение правильность акта, а поэтому административный орган должен доказать правомерность своих действий. Жалобщик имеет право, но не обязан представлять доказательства. Так, например, если оштрафованный (жалобщик) утверждает, что он вообще не совершал правонарушения, а его фамилией воспользовалось неизвестное лицо, на жалобщике не лежит обязанность доказывания своего алиби, так как сам административный орган должен доказать, что административное постановление вынесено в отношении надлежащего лица.

С иным положением можно столкнуться в делах об осуществлении гражданами их субъективных прав, которые оформляются постановлениями административных органов. Именно сам пенсионер должен доказать наличие обстоятельств, дающих ему право на пенсию. Поэтому если законодатель отнес дела указанных категорий к судебной подведомственности, обязанность доказывания фактов, свидетельствующих о наличии у жалобщика субъективного права на пенсию, пособие и т. д., будет лежать на самом жалобщике.

Судебное разбирательство и судебное решение. Материально-правовая природа дел, возникающих из административных правоотношений, не требует каких-либо существенных отклонений от общих правил судебного разбирательства в суде 1-й инстанции. Действующее законодательство предусматривает лишь два таких отклонения: сокращенные сроки рассмотрения некоторых категорий дел и возможность рассмотрения дела в отсутствие неявившихся сторон (ст. ст. 234, 238 ГПК). Никаких возражений против этого нет. Что касается дел, которые могут быть в дальнейшем отнесены к ведению суда, то, на наш взгляд, сокращенные сроки необходимы не во всех случаях. Так, например, жалобы по пенсионным делам (так же, как иски по трудовым делам) должны рассматриваться в сокращенные сроки. Жалобы на действия органов ЗАГС или нотариусов и т. д. могут рассматриваться в обычные сроки.

Вопрос о способах защиты субъективного права и интереса в делах искового производства урегулирован нормами материального права (см. ст. 6 ГК РСФСР). Используя предусмотренные законом способы, суд осуществляет защиту субъективного права своим решением. Этот же вопрос имеет немаловажное значение и в делах, возникающих из административных правоотношений. Каким должно быть решение суда по этим делам? Должен ли суд своим решением урегулировать на основе закона и установленных в суде фактов административное правоотношение между сторонами или задача суда должна сводиться лишь к констатации законности и обоснованности административного акта?

В литературе в свое время указывалось, что в компетенцию суда не должно входить право на вмешательство в оперативную деятельность административных органов. «Суд как орган правосудия вправе лишь проверить законность и обоснованность действий административных органов».⁸³ Действующее законодательство содержит примеры как одного, так и другого порядка. Так, по делам о недоимках суд вправе проверять лишь законность взыскания и не имеет права производить взыскание недоимки не в тех размерах, которые определены финансовыми органами. По делам о штрафах или об ограничении прав суд, наоборот, вправе не только снизить штраф (ст. 239 ГПК), но имеет право на отмену постановления административного органа, на замену мер по ограничению прав предупреждением или на передачу дела в общественные организации (ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1968 г.).

В ходе обсуждения вопроса о полномочиях суда по административным делам высказывалось мнение, что суд не должен иметь полномочий на отмену административного акта или на прекращение административного дела.⁸⁴ Мы не можем с этим согласиться. Отмена административного акта означает вмешательство в действия администрации лишь в тех пределах, в которых суд вообще осуществляет контроль за законностью и обоснованностью этих действий. Поскольку закон допускает возможность проверки судом деятельности органа государственного управления, постольку должны быть предусмотрены и способы, посредством которых защищалось бы нарушенное субъективное право. Таким способом и должна являться отмена соответствующего административного акта. Между тем, предусматривая возможность отмены судом административного акта (см. ст. 273 ГПК, ст. 15 Указа от 19 июня 1968 г. и др.), законодатель идет значительно дальше и предоставляет суду право на изменение акта, на замену наложенного административного взыскания другим взысканием и т. д.

Некоторые авторы идут еще дальше, настаивая на расширении полномочий суда при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений. Так, Н. Г. Салищева предлагает, например, чтобы суды при рассмотрении дел о недоимках получили право «обсуждать такие вопросы, как вопрос о сложении недоимок, о правильности исчисления их размера по существу». Что касается дел о штрафах, то автор предлагает решить вопрос о праве суда в необходимых случаях заменять штраф предупреждением или передавать дело на обсуж-

⁸³ А. Каверин, А. Корнелюк. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. «Социалистическая законность», 1962, № 9, стр. 21.

⁸⁴ См. там же.

дение общественности.⁸⁵ А. Т. Боннер и А. Г. Двинянинов допускают «изменение незаконных административных актов», подчеркивая, что при рассмотрении дела суд исследует спорное административное правоотношение в полном объеме.⁸⁶ Дело, таким образом, идет о том, что административное взыскание накладывается уже не административным органом, а судом. Вот с таким подходом к определению полномочий суда, на наш взгляд, не следует соглашаться. Когда в исковом производстве суд рассматривает дело о восстановлении на работе лица, уволенного за нарушение трудовой дисциплины, задача суда состоит лишь в проверке законности и обоснованности действий администрации, а не в подыскании подходящей меры дисциплинарного воздействия взамен увольнения. Восстанавливая уволенного на работе, суд не может одновременно объявить ему выговор за допущенные нарушения, если он считает, что эти нарушения имели место, однако не давали оснований для увольнения.

С таких же позиций следует подходить и к делам, возникающим из административных правоотношений. Любое изменение меры административного взыскания в сторону ее повышения или ее снижения не должно входить в судебную компетенцию, так как это сразу же ставило бы суд на место администрации. Законодатель разрешает суду снижать меру административного взыскания, если она не соответствует тяжести содеянного, но одновременно не разрешает суду при тех же условиях повышать меру взыскания. Хотя в законе и говорится, что суд проверяет правильность действий административного органа и, в частности, «учтена ли при определении размера штрафа тяжесть совершенного проступка», практически эта проверка может влечь за собой только снижение штрафа. Между тем очевидно, что мера административного взыскания может быть как завышенной, так и заниженной. Запрет повышения меры взыскания судом понятен: он обусловлен желанием законодателя обеспечить заинтересованным лицам осуществление права на жалобу без опасений, что в результате жалобы административное взыскание будет изменено в сторону повышения (*reformatio in pejus*). Чем же обусловлено разрешение на снижение или замену меры взыскания? Видимо, желанием не допустить, чтобы административное правонарушение вообще не осталось безнаказанным. Между тем замена одной меры взыскания другой совсем не всегда может быть в интересах жалобщика (его, например, может больше устраивать уплата штрафа, чем передача дела в товарищеский суд по месту работы). В некоторых случаях, та-

⁸⁵ Н. Г. Салищева. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970, стр. 130.

⁸⁶ А. Т. Боннер, А. Г. Двинянинов. Судебный контроль за законностью привлечения граждан к административной ответственности. Учен. зап. Пермского гос. ун-та им. А. М. Горького, № 275. 1972, стр. 112—113.

ким образом, изменение меры взыскания может повлечь для жалобщика «худшие последствия». Что касается изменения (снижения) взыскания, то дело на практике обстоит так.

В последние годы суды рассматривали ежегодно около 10 тыс. дел о штрафах. Примерно 60% жалоб удовлетворялось, около 2% дел прекращалось, около 1% передавалось в другие органы (товарищеские суды), остальные отклонялись судом.⁸⁷ Изучение местной практики показывает, что случаи изменения (снижения) взыскания встречаются сравнительно часто. Так, по изученным 78 делам (суды Ленинградской области, 1965 г.) снижение штрафа применялось 14 раз, а по изученным 104 делам (суды Ленинграда, 1966 г.) — 21 раз. В подавляющем числе случаев суды мотивируют снижение штрафа двумя причинами: тяжелым материальным положением оштрафованного или тем, что правонарушение совершено впервые. Нам не удалось найти ни одного дела, в котором суд снизил бы штраф по причине несоответствия его размера тяжести проступка. У нас сложилось убеждение, что некоторые суды считают себя органами, обладающими своеобразным «правом частичного помилования» по делам о штрафах. Только этим можно объяснить довольно распространенные случаи совершенно необоснованных решений о снижении штрафов. Вот несколько примеров. По делу братьев У., оштрафованных за нарушение правил рыбной ловли, Выборгский районный суд снизил штраф исходя из того, что нарушение совершено впервые, оштрафованные положительно характеризуются на работе и у них тяжелое материальное положение (у них сгорел дом). Между тем из материалов дела видно, что оштрафованные оказали сопротивление инспектору рыбоохраны, один из братьев столкнул инспектора в воду, а другой испортил мотор служебного катера.⁸⁸ Как при таких обстоятельствах можно было снижать размер штрафа?

По делу главного агронома совхоза «Восход» Ч., оштрафованного на 100 руб. инспекцией рыбоохраны за загрязнение реки аммиачными водами, Ломоносовский районный суд снизил размер штрафа со 100 до 35 руб., ссылаясь на тяжелое материальное положение жалобщика. Между тем в материалах дела есть данные, что загрязнение реки производилось неоднократно и причинило большой ущерб, а, кроме того, заработок «неимущего», агронома составляет 160 руб.⁸⁹ Примеры без труда можно продолжить.

На наш взгляд, суду должно быть предоставлено право отмены штрафа, если он наложен незаконно или необоснованно. Изменение размера штрафа или вообще замена одного вида

⁸⁷ Статистическая сводка, к сожалению, не содержит данных об изменении судом меры взыскания. В сводке эти случаи попадают в графу «отказ в жалобе», так как административное взыскание в целом не отменяется.

⁸⁸ Дело № 2-578, Выборгский районный суд (Архив, 1965 г.).

⁸⁹ Дело № 2-832, Ломоносовский районный суд (Архив, 1965 г.).

взыскания другим видом взыскания не должны входить в компетенцию суда. Если административный орган действовал законно и в пределах предоставленных ему полномочий, нет никакой необходимости заменять усмотрение этого органа судебным усмотрением. В литературе иногда проскальзывает какое-то априорное недоверие к административным взысканиям. Высказывается мысль, что с административными правонарушениями нужно бороться «главным образом путем широкого морального воздействия. На фабрике, заводе или в учреждении лучше знают своего работника и обсуждение его проступка в коллективе может быть более действенным, чем штраф».⁹⁰ Никто не отрицает значения и роли общественного воздействия, однако количество административных правонарушений не дает еще оснований для того, чтобы вообще отказаться от достаточно серьезных административных взысканий и лишить административные органы права самим определять меру ответственности в пределах предоставленных им полномочий.

Предлагаемый подход к определению полномочий суда, осуществляющего контроль за законностью и обоснованностью административного акта, имеет, на наш взгляд, важное значение как с точки зрения интерпретации действующего закона, так и с точки зрения перспектив расширения судебной подведомственности по административным спорам.

Если прийти к выводу, что полномочия суда при рассмотрении административного дела должны состоять не только в проверке законности и обоснованности действий административных органов, но и в принятии самостоятельного решения по административному делу, нам неизбежно придется столкнуться с проблемой конкуренции судебной и административной юрисдикции.

Мы писали в свое время, что характер административных правоотношений как отношений власти и подчинения обуславливает недопустимость широкого судебного усмотрения при разрешении административного спора.⁹¹ Действительно, предположим, что законодатель отнесет к ведению суда жалобы по пенсионным делам или по делам о включении в очередь для получения жилой площади. Как в этом случае можно было бы сформулировать в законе полномочия суда? Ведь нельзя наделять суд правом на назначение пенсии или правом на включение в очередь на получение жилплощади. Назначение пенсии или включение в очередь — прерогатива административных органов. Во всех подобных случаях полномочие суда может состоять лишь в признании административного акта незаконным или необоснованным.

⁹⁰ «Социалистическая законность», 1964, № 12, стр. 24.

⁹¹ См.: Д. М. Чечот. Судебный контроль за административной деятельностью в СССР. «Советское государство и право», 1972, № 1, стр. 45.

Иной подход к определению полномочий суда неизбежно поставит суд «над» административными органами. Мы уже указывали выше на то, что предложений о расширении судебной подведомственности по административным делам высказано достаточно много. Почему они пока не находят реализации? В ряду самых различных объективных и субъективных причин определенное место занимает опасение, что судебный контроль в некоторых сферах административной деятельности может подорвать независимость и самостоятельность административных органов, оказаться тормозом в их работе. Предлагаемый нами способ судебного контроля за законностью административных актов, исключаяющий решение самим судом административного дела, фактически должен снять это опасение.

До 1968 г. вопрос, связанный с процессуальным оформлением решения суда по делу, возникающему из административных правоотношений, не вызывал ни практических, ни теоретических трудностей. Некоторые нормативные акты, принятые в союзных республиках, а также практика их применения сделали эту проблему актуальной.

Основы гражданского судопроизводства предусматривают, что рассмотрение и разрешение по существу гражданского дела должно завершиться вынесением решения (см. ст.ст. 34, 37 Основ). Это правило, безусловно, относится ко всем делам, в том числе и к изучаемой нами категории административных дел. Между тем ряд законодательных актов последнего времени могут создать впечатление, что в некоторых случаях суды должны выносить по административным делам не решения, а постановления. Так, в ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июля 1968 г. предусматривается по делам о лишении водительских прав на срок до 3 лет вынесение судом 1-й инстанции *постановлений*. Такие же указания, к сожалению, содержатся в соответствующих Указах большинства других союзных республик. Между тем ГПК всех союзных республик ни в одном случае не предусматривают, чтобы суды 1-й инстанции при рассмотрении дела по существу выносили постановления. Указание в названных актах на вынесение *постановлений* следует считать терминологической ошибкой, тем более, что в самом Указе от 19 июля 1968 г. (РСФСР) предлагается рассматривать эти дела «в порядке, установленном ГПК РСФСР для рассмотрения жалоб на действия административных органов» (ст. 15). В Латвийской ССР законодатель придерживается терминологии ГПК и предусматривает по этим делам вынесение судебных решений,⁹² что является, безусловно, правильным.

В литературе справедливо подчеркивается, что введение

⁹² Ведомости Верховного Совета Латвийской ССР, 1968, № 40, стр. 911—913.

термина «постановление» в отношении актов суда 1-й инстанции, отличного от терминов «решение» и «определение» нецелесообразно. Это не может привести к каким-либо практическим результатам, однако способно внести путаницу в теорию и терминологию.⁹³ Рассмотренная проблема лишней раз свидетельствует о том, как важен тщательный и вдумчивый подход к формулированию положений и терминов любого нормативного источника.

Мы полагаем, таким образом, что судебное решение, которое выносится по административному делу, должно содержать в себе суждение суда о законности или обоснованности административного акта и его отмене в случае несоответствия указанным требованиям. Такое решение должно быть обязательным для административного органа, как в случае отмены административного взыскания, так и во всех случаях признания незаконными и необоснованными действий по ограничению прав, правовой регистрации или оформлению приобретенных прав.

Обжалование. Кассационная проверка законности и обоснованности судебных решений является важнейшей процессуальной стадией, которая обеспечивает установление истины по делу, «действительных обстоятельств дела, прав и обязанностей сторон» (ст. 16 Основ). Общесоюзный закон прямо указывает, что «решения всех судов, кроме решений Верховного Суда СССР и верховных судов союзных республик, могут быть в установленные законодательством союзных республик сроки обжалованы в кассационном порядке сторонами и другими лицами, участвующими в деле» (ст. 44 Основ). Никаких исключений из этих правил общесоюзные законы не предусматривают. В то же время действующее республиканское законодательство содержит существенное изъятие для обжалования решений по некоторым категориям дел, возникающим из административных правоотношений. Решения по жалобам на неправильности в списках избирателей и по жалобам на действия административных органов обжалованию не подлежат. Чем вызвано такое ограничение? Найти объяснение этому обстоятельству не так просто. Можно предположить, что законодатель, устанавливая запрет на кассационное обжалование, преследовал цель максимального ускорения самого процесса. Других предположений, объясняющих это изъятие, мы не находим. Если предположить, что законодатель хотел ускорить защиту права, то это соображение не подходит, так как решение суда может содержать вывод как о защите права, так и об отказе в этом. Невозможность обжалования ошибочного решения об отказе не только не ускорит защиту, а, наоборот, создаст для

⁹³ А. Т. Боннер, А. Г. Двинянинов. Судебный контроль за законностью привлечения граждан к административной ответственности. Учен. зап. Пермского гос. ун-та, стр. 118.

заинтересованного лица дополнительные препятствия. Если предположить, что законодатель хотел создать наиболее благоприятные условия для жалобщика⁹⁴ или для административного органа, то и такое соображение несостоятельно, так как неизвестно, в пользу кого из них будет вынесено решение. Если решение вынесено в пользу жалобщика, то запрет обжалования выгоден для него, а если жалоба отклонена, то, наоборот, для административного органа.

Остается только одно, высказанное уже нами, соображение: запрещение кассационного обжалования действительно ускоряет процесс. Но ускорение процесса ради ускорения, а не ради обеспечения быстрой защиты действительных прав и интересов сторон, ради установления истины и т. д. не может быть оправдано.

В законодательстве сложилось явное противоречие между общесоюзными нормами (ст.ст. 39 и 44 Основ), допускающими кассационное обжалование всех решений (кроме решений Верховного Суда СССР и решений высших судов союзных республик), и некоторыми нормами республиканских Указов и ГПК, запрещающими обжалование решений по отдельным категориям административных дел. Как выйти из этого положения? Привести республиканское законодательство в соответствие с общесоюзным так, как это сделано, например, в Латвийской ССР, где в ГПК нет нормы, запрещающей обжалование решений по делам об административных штрафах, а ст. 8 Указа Президиума Верховного Совета Латвийской ССР от 23 декабря 1961 г. «О порядке рассмотрения жалоб лиц, подвергнутых штрафу в административном порядке», запрещавшая кассационное обжалование решений по таким делам, отменена.⁹⁵

Расширение судебной подведомственности по административным делам, за которое мы выступаем, потребует и единообразного решения вопроса о праве на кассационное обжалование судебных решений по этой категории дел. Формулировка «обжалованию не подлежит» не соответствует демократическому характеру советского законодательства. Об этом совершенно правильно писали А. Т. Боннер и А. Г. Двинянинов. Применительно к тем новым категориям дел, которые предлагается включить в сферу судебной юрисдикции, подобные запреты совершенно недопустимы.

Вот почему мы решительно присоединяемся ко всем тем,⁹⁶ кто считает, что установленное общесоюзным законом право на кассационное обжалование любого решения должно распро-

⁹⁴ Для того, чтобы создать максимально благоприятные условия для защиты интересов трудящихся, законодатель, например, разрешает рабочему и служащему обжаловать решение КТС и запрещает это делать администрации.

⁹⁵ Ведомости Верховного Совета Латвийской ССР, 1964, № 20, стр. 820.

⁹⁶ А. Т. Боннер, П. Ф. Елисейкин, М. А. Кабакова, А. Каверин, А. Корнелюк, Л. Ф. Лесницкая, В. К. Пучинский и др.

страняться и на дела, возникающие из административных правоотношений. «Было бы желательным отменить нормы республиканских указов о дальнейшем ограничении применения административных штрафов, запрещающие кассационное обжалование, а также статьи ГПК тех республик, которые воспроизвели эти нормы, поскольку они противоречат Основам гражданского судопроизводства».⁹⁷ Единый и открытый для всех заинтересованных лиц порядок кассационного обжалования судебных решений, бесспорно, соответствовал бы общей тенденции демократизации нашего социалистического правосудия.

* * *

*

Исследование теоретических проблем административной юстиции показывает, что названный институт находится в нашей стране в процессе становления. Нет никаких серьезных оснований для того, чтобы отрицать возможность и необходимость применения административной юстиции в странах социализма. Речь должна идти о дальнейшем совершенствовании того порядка судебного контроля за действиями органов государственного управления, который применялся в советском праве на протяжении всей его истории. Основными путями этого совершенствования, на наш взгляд, являются: а) расширение компетенции народных судов по контролю за действиями административных органов; б) детальная разработка процессуального порядка рассмотрения тех категорий дел, которые могут и должны быть отнесены к судебной подведомственности.

⁹⁷ Л. Ф. Лесницкая, В. К. Пучинский. Особенности ГПК союзных республик. М., 1970, стр. 174.

Оглавление

Предисловие	3
Глава I Подзаконность деятельности органов государственного управления Ее источники и судебный контроль	7
Глава II Проблемы административной юстиции	26
§ 1 Понятие административной юстиции	27
§ 2 Административная юстиция в буржуазных странах	31
§ 3 Административная юстиция в некоторых социалистических странах Европы	48
§ 4 Административная юстиция в СССР	57
Глава III Административное усмотрение и пределы судебного контроля	66
§ 1 Административное усмотрение и его пределы	67
§ 2 Возможности и пределы судебного контроля	72
Глава IV Основные теоретические проблемы производства по делам возникающим из административно-правовых отношений советский гражданский процесс	77
§ 1 Правовая природа производства по делам возникающим из административно-правовых отношений	77
§ 2 Подведомственность	89
§ 3 Процессуальные особенности производства по делам возникающим из административно-правовых отношений	110

Чечот Дмитрий Михайлович

**Административная юстиция
(Теоретические проблемы)**

Редактор *Г. Я. Панова*

Обложка художника
А. К. Тимошевского

Техн. редактор *Г. С. Орлова*
Корректоры *Г. В. Краснухина,*
Г. В. Пухлова

М-15410

Сдано в набор 2 X 1972 г.

Подписано к печати 31 I 1973 г.

Формат бумаги 60×90¹/₁₆. Бумага тип. № 3.

Печ. л. 8,5. Уч.-изд. л. 9,13. Бум. л. 4,25.

Тираж 2760 экз. Заказ 468. Цена 66 коп.

Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова

Типография ЛГУ им. А. А. Жданова.
199164. Ленинград, Университетская наб., 7/9.