

34
А-5



Юридический факультет

На правах рукописи

КВИТКИН В. Т.

**СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ДЕЙСТВИЙ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

(специальность 711—Административное право)

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор КОЗЛОВ Ю. М.

34
AS

В решении задач коммунистического строительства важная роль принадлежит органам государственного управления. Они осуществляют повседневную организаторскую работу, объединяют и направляют деятельность хозяйственных предприятий, социально-культурных и административно-политических учреждений, обеспечивают вовлечение трудящихся в различные области общественной жизни.

Строительство коммунистического общества предполагает постоянное совершенствование социалистической демократии, расширение прав и свобод советских граждан, создание условий, обеспечивающих возможность их осуществления, что в свою очередь позволяет ускорять экономическое и социальное развитие общества.¹

Успешная реализация этих серьезных задач предполагает в качестве одного из неперемennых условий постоянное укрепление социалистической законности в организации и деятельности органов государственного управления. Соответственно и научные усилия ученых-юристов ориентируются на глубокую разработку проблем законности и правопорядка, усиления юридических гарантий прав и свобод советских граждан.²

Среди способов обеспечения социалистической законности в советском государственном управлении самостоятельную и важную роль играет судебный контроль, представляющий собой специфический вид государственного контроля. Его расширение в последнее

¹ См. "Программа КПСС", "Материалы XXII съезда КПСС" М., Госполитиздат, 1961, стр. 400; "50 лет Великой Октябрьской Социалистической революции", Постановления Пленума ЦК КПСС. "Тезисы ЦК КПСС", Изд. Политической литературы. М., 1967 г., стр. 41.

² См. Постановление ЦК КПСС "О мерах по дальнейшему развитию общественных наук и повышению их роли в коммунистическом строительстве". "Коммунист", 1967 г., № 13, стр. 9.

330098

Центральная научная
Библиотека
Академии наук Киргизской ССР

время полностью соответствует поставленной задаче усиления партийного, государственного и общественного контроля "за правильной организацией дела, за точным выполнением требований Программы и Устава КПСС, директив и указаний партии и советского правительства каждым работником на своем посту".¹

Вопросы судебного контроля по административным делам наиболее полно освещались в гражданско-процессуальной литературе, однако их решение до сих пор не отличается единообразием, достаточной полнотой и четкостью.²

Все более широкое распространение судебного контроля за законностью действий управленческих органов, затрагивающих наиболее существенные права и интересы советских граждан, является в то же время одним из проявлений всемерного развития социалистической демократии. Поэтому проблема обеспечения законности в деятельности управленческих органов, в частности, путем совершенствования судебного контроля, является весьма актуальной и для науки советского административного права.

Между тем, ее разработка в административно-правовом аспекте ограничивается по существу одной лишь кандидатской диссертацией, защищенной еще в 1944 году.³

¹ См. "Материалы XXII съезда КПСС", М., Госполитиздат, 1961, стр. 315.

² См. М.Г. Авдюков. Виды судопроизводства в советском гражданском процессе. "Вестник МГУ", серия экономики, философии и права. № 2, 1965 г.; Э.Б. Геккер. О некоторых вопросах судебного контроля над административными актами. "Вопросы государства и права". Труды Иркутского гос. университета, т. 39, серия юридическая, вып. 7, ч. 2, 1965; П.Ф. Елисейкин. Судебный надзор за деятельностью административных органов. В кн.: "Проблемы государства и права на современном этапе", Владивосток, 1963 г.; А.Т. Боннер. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Канд. дис. М., 1966 г., и др. работы.

³ См. Б.Р. Левин. Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском гос. управлении. Свердловск, 1944 г.

В других работах авторы ограничивались, как правило, лишь показом преимуществ судебных гарантий перед другими гарантиями законности, а также формулировкой предложений о расширении судебного контроля.¹ В то же время вопросы, связанные с выяснением сущности этого вида государственного контроля, оставались без должного внимания.

Все это и обусловило выбор темы настоящей диссертации, находящейся на стыке двух юридических наук: административного права и гражданского процесса.

Диссертация является попыткой рассмотреть определенный комплекс административно-правовых и процессуальных вопросов, связанных с осуществлением судебного контроля как разновидности государственного контроля и особой формы правосудия.

Ее цель состоит в исследовании понятия судебного контроля за законностью управленческой деятельности, его соотношения с другими видами контрольной и надзорной деятельности, сферы судебного контроля и его роли в обеспечении законности, наконец, путей совершенствования и расширения контрольной деятельности суда.

Основные положения диссертации базируются на трудах В.И. Ленина, решениях КПСС, на необходимом законодательном и нормативном материале. Используются также теоретические работы советских и зарубежных юристов, материалы советских и судебных органов.

¹ См. В.А. Власов. Новое законодательство об административных штрафах. Госприздат, 1963 г.; А.Е. Лунев, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., Юриздат, 1948 г.; А.Е. Лунев. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., Изд. Юридическая литература, 1963 г.; Н.Г. Салищева. Административный процесс в СССР. М., Изд. Юридическая литература, 1964 г. и др. работы.

Диссертация состоит из введения, двух глав и заключения.

В первой главе раскрывается понятие судебного контроля как одного из специфических видов государственного контроля, показывается роль судебных гарантий законности.

Судебным гарантиям принадлежит важное и особое место среди юридических гарантий законности. Советское социалистическое правосудие — особая отрасль государственной деятельности, выполняющая важную роль в обеспечении строгого соблюдения социалистической законности. Суд является единственным органом государства, на который Конституцией СССР возложено осуществление правосудия. Правосудие в СССР обеспечивает точное и неуклонное исполнение советских законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами /Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик/.

Советский суд осуществляет свои задачи путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях уголовных, гражданских, а также административных дел. Таким образом, суд использует присущий только ему метод деятельности — разбирательство дел в судебном заседании. Отсюда и контрольные функции суда осуществляются только в судебном заседании. Следует отметить, что если применение права для других государственных органов не единственная функция, то для органов правосудия это и основная, и единственный вид деятельности. Обеспечение точного выполнения советских законов является для правосудия не средством выполнения других государственных задач, а самостоятельной задачей. Положение суда в системе органов государства строится в соответствии с основными принципами судостроительства и судопроизводства /независимость судей и подчинение их только закону, выбор-

ность, усность, непосредственность и непрерывность и т.д./.

Применение государственного принуждения судом дает возможность обеспечить большую тщательность выяснения обстоятельств дела, лучше гарантировать права заинтересованных в деле лиц, больше, чем при административном воздействии, ввести применение государственного принуждения в рамки законности. Отсюда ясны преимущества судебных гарантий перед другими способами, средствами обеспечения законности действий /актов/ управления в процессе их применения и исполнения. Суд является таким государственным органом, который может эффективнее гарантировать права заинтересованных лиц и учреждений. Во-первых, процессуальный порядок деятельности суда, когда участники судебного процесса наделены значительным и равным объемом процессуальных прав, способствует установлению истины по делу и вынесению законного акта правосудия. Процессуальный порядок деятельности суда дает возможность заинтересованным лицам в той или иной форме принимать непосредственное и активное участие в разборе конкретных дел, представлять необходимые материалы и давать объяснения, что обеспечивает объективность и всесторонность исследования фактов. Во-вторых, гласность, публичность, коллегиальность судебного разбирательства обуславливает максимум воспитательного воздействия на широкие народные массы и ставит работу суда под общественный контроль. В-третьих, процесс рассмотрения и разрешения дел в суде гарантирует невозможность постороннего влияния на исход дела, что вытекает из принципа независимости судей и подчинения их только закону. Поэтому при прочих равных условиях судебная деятельность гарантирует более объективное разрешение споров, ибо у суда отсутствует организационная и правовая связь со сторонами /за исключением процессуальной/.

Сказанное о преимуществах судебных гарантий вовсе не означает их противопоставления гарантиям иного вида. Речь идет лишь о совокупности их использования, о возможности рассмотрения многих дел, как в судебном, так и в административном порядке с учетом тех преимуществ, которые связаны с их судебным рассмотрением. При правильной организации судопроизводства права граждан получают наиболее надежную юридическую защиту именно в суде, в процессе осуществления контроля за законностью действий /актов/ управленческих органов. Поэтому в системе юридических гарантий судебным гарантиям принадлежит важнейшая роль в обеспечении прав граждан и правильного применения правовых норм в социалистическом обществе. Отсюда следует вывод о том, что необходимо в дальнейшем расширять компетенцию суда в осуществлении контрольных функций.

Одной из задач советского социалистического правосудия /ст. 2 Основ законодательства о судостроительстве/ является обеспечение точного и неуклонного исполнения законов всеми организациями и лицами. Из этого следует, что суд осуществляет определенные функции и в отношении органов государственного управления, рассматривая многочисленные и разнообразные административные дела. В связи с этим автор поддерживает предложения /М.С.Строговича, Т.Н.Добровольской и др./ о необходимости включения в понятие правосудия рассмотрение и разрешение судами не только уголовных и гражданских дел, но и административных.

Суд осуществляет специальный контроль за законностью действий органов управления, который вытекает из действующего законодательства и является одной из разновидностей государственного контроля. В то же время контроль занимает особое место в системе государственного контроля, как по форме, так и по мето-

дам осуществления контрольных функций. Эта специфика состоит в том, что судебный контроль не носит характера систематического наблюдения за законностью актов управления в отличие, например, от прокурорского надзора.

Суды осуществляют свои контрольные функции только в процессе рассмотрения и разрешения уголовных, гражданских и административных дел. Судебный контроль осуществляется при рассмотрении любого гражданского, уголовного и, тем более, административного дела. Однако в деятельности суда следует различать контроль в широком смысле и контроль в узком, прямом смысле или собственно судебный контроль. Собственно судебным контролем мы называем деятельность суда по разрешению административных дел, связанную с проверкой актов управления с точки зрения их законности на основании обращения заинтересованных лиц. Это в основном дела, возникающие из административно-правовых отношений /ст.ст. 231-244 ППК РСФСР и аналогичные ст. других союзных республик/. Однако имеется довольно большая категория дел искового и особого производства /дела об увольнении, жилищные, о возмещении вреда и ущерба, причиненных неправильными действиями должностных лиц, о незаконных действиях нотариусов и органов, осуществляющих нотариальные действия, органов ЗАГСа и т.д./, в процессе рассмотрения которых суд неизбежно проверяет законность действий соответствующих управленческих органов, причем именно от решения этого вопроса зависит судьба всего дела. Например, дело о признании ордера на жилую площадь незаконным. При его разрешении суд предварительно рассматривает вопрос о незаконности акта управления. Вместе с тем, в центре его внимания стоит другой, связанный с этим вопрос - подлежит ли удовлетворению требование о выселении ответчика из квартиры. Удовлетворение подобного

требования связывается с признанием ордера на жилую площадь /управленческого акта/ недействительным. Но последствия рассмотрения этой категории дел в суде носят двойственный характер: с одной стороны, отмена ордера, выданного исполкомом и, с другой стороны, на этой основе расторжение договора жилищного найма и т.д. Поэтому судебная проверка законности управленческого акта-ордера, предвещает разрешение вопросов гражданского, жилищного, семейного и т.д. права.

Рассмотрение административных дел имеет свою специфику и поэтому целесообразно сгруппировать их в соответствующем разделе ГПК. Было бы также целесообразным принятие Основ административного судопроизводства, где следовало бы единообразно урегулировать все вопросы, относящиеся к рассмотрению административных дел в судебных и административных органах.

Критерием разграничения дел на исковые и административные следует считать наличие или отсутствие спора о праве административном. Собственно судебный контроль налицо, таким образом, в тех случаях, когда акт управления специально изучается судом с точки зрения его законности на основании обращения заинтересованных лиц и управленческих органов за подтверждением законности их действий. В этом, на наш взгляд, и состоит суть спора о праве административном. В одних случаях заинтересованное лицо обжалует акт управления как документ /например, постановление о наложении административного штрафа/, в других же обращается за подтверждением своего субъективного права /например, на получение от государственного органа возмещения за увечье или за иное повреждение своего здоровья/ или за подтверждением законности своих действий /например, при взыскании недоимок/.

Основными признаками судебного контроля в прямом, собственном смысле являются следующие: 1/ процесс возбуждается, как правило, заинтересованным гражданином или должностным лицом, которые обращаются в суд с жалобой о принятии незаконного акта органом управления, затрагивающим их права и законные интересы, однако могут быть и исключения, когда с жалобой могут обращаться и другие лица /ст.233 ГПК РСФСР/, а также государственные органы /ст.240 ГПК РСФСР/; 2/ суд проверяет законность, обоснованность, а в некоторых случаях и целесообразность действий административных органов /ст.238 ГПК РСФСР/. Последнее обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что проверка судом и целесообразности действий управленческих органов говорит о большом объеме судебного контроля по некоторым административным делам; 3/ предметом судебного разбирательства является не требование гражданина о признании недействительным акта органа управления, а законность сложившегося административного правоотношения между гражданином и органом управления. Требование гражданина или государственного органа является лишь поводом для судебного разбирательства; 4/ перед обращением в суд в ряде случаев необходимо предварительное обращение в другие органы, компетентные проверять законность управленческого акта и, таким образом, судебная проверка законности акта управления является последним этапом при обжаловании действий этих органов /например, ст.233 ГПК РСФСР, трудовые дела/; 5/ судебное решение по административному делу подтверждает наличие либо отсутствие прав и обязанностей участников административного правоотношения. Признавая акты управления незаконными суд отменяет их /при нецелесообразности-изменяет/, а в других случаях отменяет или изменяет только примененную санкцию/, в частности, по жалобам на наложение админи-

стративного штрафа. Последнее делает соответствующие акты управления ничтожными в той или иной их части. Однако с предоставлением суду права отмены постановления о наложении штрафа согласны не все исследователи /А.Каверин, А.Корнелюк и др./.

Как уже отмечалось, судебный контроль за действиями органов управления осуществляется не только при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений. Он сопутствует рассмотрению некоторых гражданско-правовых дел, связанных с деятельностью управленческих органов, осуществляется и при рассмотрении ряда уголовных дел /например, ст.ст. 154, 162, 208 УК РСФСР и др./, когда предварительно предусматривается административная ответственность.

Судебный контроль за законностью актов /действий/ органов управления в широком смысле имеет место тогда, когда законность того или иного акта /действия/ не является специальным предметом рассмотрения суда, а исследуется в связи с разрешением отнесенных к компетенции суда любых гражданских и уголовных дел, когда приходится рассматривать действия органов управления. Эта мысль поддерживается и другими авторами /А.Т.Боннер/, хотя имеются и возражения против такой постановки вопроса о судебном контроле /П.Ф.Елисейкин/.

Суд проверяет акты органов управления и в тех случаях, когда они представляются участниками процесса в качестве доказательства правомерной или неправомерной деятельности органов и лиц. Только на законных актах управления суд может обосновать свои решения, а для этого он должен входить в оценку их законности. Исходя из этого трудно, а скорее всего невозможно перечислить строго определенный круг дел, по которым суд осуществляет свои контрольные функции. Что касается судебного контроля в собствен-

ном смысле, то здесь классификация дел которые необходимо отнести к возникающим из административно-правовых отношений, критерии разграничения различных категорий дел, и их объединения на виды, зависят от предмета судебного рассмотрения. Если этим предметом является исключительно проверка законности и обоснованности действий управленческих органов, то мы имеем дело с собственно судебным контролем /например, ст.231-234 ГПК РСФСР/. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что цель судебного контроля как в прямом, так и в широком смысле, состоит как в охране материального права, так и в охране субъективных прав граждан в сфере управления в предусмотренных законом случаях. О самостоятельности судебного контроля в собственном, прямом смысле говорит и тот факт, что нормы, регулирующие производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, являются изъятиями из общих правил гражданского судопроизводства, определяемыми особенностями административно-правовых отношений. Таким образом, правовой основой судебного контроля являются как общие правила гражданского судопроизводства, так и изъятия, которые создают особый процессуальный порядок их рассмотрения. Исходя из анализа научной литературы и нормативного материала, а также проведенного исследования, автор делает вывод о том, что судебный контроль является: а/ одной из форм судебной деятельности, вытекающей из общих задач социалистического правосудия; б/ одним из способов обеспечения законности в советском государственном управлении; в/ одним из видов государственного контроля; г/ одним из средств защиты субъективных прав граждан.

Судебный контроль, это особая форма деятельности суда, заключающаяся в проверке законности, обоснованности, а в некото-

рых случаях и целесообразности актов /действий/ органов управления при рассмотрении и разрешении в процессуальном порядке дел, вытекающих из административно-правовых отношений, результатом которой может быть изменение или отмена акта управления или судебное подтверждение его законности. Учитывая, что дискуссионным является наименование судебного способа обеспечения законности, автор попытался обосновать, что судебная деятельность в широком смысле включает в себя надзорные полномочия, а деятельность суда в узком смысле характеризуется как контрольная, ибо суд при этом пользуется правом отмены и изменения актов управления.

Соотношение судебного контроля с другими видами контроля и надзора проводится на основе оощепринятой классификации^I видов контроля и надзора путем сравнения их с судебным контролем. Для решения этого вопроса автором предложены критерии, по которым можно провести это сравнение. Такими критериями избраны: а/ сфера действия контроля /надзора/; б/ субъекты контрольных /надзорных/ функций; в/ круг объектов контроля /надзора/; г/ методы и формы осуществления контрольной /надзорной/ деятельности.

Вторая глава диссертации посвящена анализу процессуальной формы судебного контроля. Согласно ст.1 Основ гражданского судопроизводства и ст.1 ГПК РСФСР, основой рассмотрения административных дел являются общие правила гражданского судопроизводства. В то же время при рассмотрении этих дел действуют и определенные изъятия из общих правил: а/ общие правила установленные законом для рассмотрения всех дел, независимо от их характера и

^I См. Советское административное право. М., Госриздат, 1962 г. стр.251.

определяющие специфику гражданского судопроизводства в широком смысле, в отличие, например, от уголовного судопроизводства; б/ специальные правила, установленные в зависимости от специфики соответствующих материально-правовых отношений. Они собой представляют конкретизацию общих правил.

В главе, прежде всего, рассматриваются общие правила, являющиеся основой рассмотрения не только гражданских дел, но и административных дел, а также дел особого производства. Ни в Основах, ни в ГПК нет специального раздела, в котором были бы отдельно изложены и общие правила и изъятия из них. Нормы, изложенные в разделе "Общие положения", имеют отношение ко всем видам гражданского процесса в широком смысле, а процессуальные нормы, помещенные в других разделах, имеют отношение только к отдельным видам: рассмотрение административных дел, дел особого производства. Однако это не значит, что нормы, помещенные в разделе ГПК "Исковое производство", действуют только при рассмотрении исковых дел. Такие элементы искового производства, как подсудность дел /ст.113 и др. ГПК РСФСР/, основания отказа в принятии заявления /ст.129 ГПК РСФСР/ и т.п. имеют отношение и к другим видам судопроизводства. Поэтому некоторые правила искового производства являются общими для рассмотрения всех видов гражданского судопроизводства. Далее рассматриваются принципы, на которых строится рассмотрение в суде гражданских и административных дел: объективной истины, диспозитивности, состязательности, равенства сторон, непосредственности, усности и непрерывности судебного разбирательства, участия общественности. Автор поддерживает предложения некоторых процессуалистов /И.А.Жеруолис/ о необходимости ввести для производства по административным делам самостоятельные принципы: быстроты, мобильности и репрессивности, ибо они отражают специфику этих дел.

В диссертации подчеркивается, что изъятия из общих правил объясняются природой административных дел. Они не являются чем-то вроде исключения из общих правил; в своей совокупности они составляют особые правила рассмотрения судами определенных категорий дел. В то же время для рассмотрения этих дел обязательны принципиальные положения гражданского процессуального права, ибо только сочетанием основ гражданского процессуального права и правил рассмотрения административных дел достигается наибольшая эффективность судебной защиты по этим делам.

Одна из особенностей дел, вытекающих из административно-правовых отношений состоит в их подведомственности. Суду подведомственны административные дела в прямо предусмотренных законом случаях, что связано с тем, что для административных споров характерен, прежде всего, административный порядок их разрешения, и только защита наиболее важных прав граждан в сфере управления законодателем отнесена к компетенции суда. Это является дополнительной гарантией их правильного рассмотрения в силу преимуществ судебного порядка рассмотрения споров перед административным. Законодатель точно определил и порядок возбуждения административных дел, т.к. установил, кто является субъектом, имеющим право на обращение в суд по этим делам. Таким субъектом может быть гражданин или орган государственного управления /ст. 240 ГПК РСФСР/. По другим административным делам определена процедура, которая должна предшествовать обращению в суд /по жалоба на неправильности в списках избирателей, по делам о взыскании недоимок/. Для рассмотрения административных дел в отличие от исковых установлены более сокращенные сроки их рассмотрения /жалобы на неправильности в списках избирателей рассматриваются в 3 дневный срок, жалобы на постановление о наложении администра-

тивного штрафа в 10 дневный срок со дня подачи жалобы/. Исключением из общих правил является также и то, что неявка лиц, участвующих в деле, не является препятствием для рассмотрения этих споров /ст.ст.234, 238 ГПК РСФСР/. По административным делам законодателем точно определен объем проверки законности, ибо перечисляется круг действий органов управления, которые суд обязан проверить с точки зрения их законности, обоснованности, а иногда и целесообразности /ст.ст.238, 242 ГПК РСФСР/.

В свою очередь, это говорит о неодинаковом объеме такой проверки по различным административным делам, когда судебная проверка приближается к административному контролю, осуществляемому органами управления. Следует отметить также и ту особенность, что по таким административным делам, как взыскание недоимок, об изъятии строения, возведенного на нетрудовые доходы, право на обращение в суд является и обязанностью соответствующего органа управления. Поэтому орган управления не может свободно распоряжаться правом обращения в суд, ибо оно принадлежит не ему, а государству в целом, что является некоторым отступлением от принципа диспозитивности в исковом производстве. Как известно, принцип состязательности предполагает равенство процессуальных прав сторон. Однако по административным делам, как правило, бремя доказывания лежит на государственном органе, у которого сосредотачивается весь необходимый доказательственный материал /постановление о наложении штрафа, о производстве недоимки и т.д./. Существуют также и другие особенности /например, сокращенные сроки исковой давности для обжалования постановлений о наложении штрафа, отсутствие государственной пошлины по административным делам, исполнение решения суда самим органом и др./. Наличие указанных изъятий говорит о том, что в процессуальной деятель-

ности суда можно обнаружить проявление процесса иного рода. Автор поддерживает мнение тех процессуалистов, которые считают; что социалистическое правосудие осуществляется не только в форме гражданского и уголовного процесса, но и административного /А.Ф.Клейнман, П.Ф.Елисейкин/. В то же время следует отметить неоднородность административного процесса /например, дела о мелком хулиганстве, по жалобам на действия административных органов, по применению мер административного принуждения в органах управления и т.д./. Все это вызывает самые различные, а порой и противоположные взгляды на существование у нас административного процесса /Ц.А.Ямпольская, М.И.Пискотин, Н.Г.Салищева, А.Е.Лунев, С.С.Студеникин и др./. Однако несмотря на неоднородность административного процесса, он существует. В гражданском процессуальном праве наряду с принципиальными и общими правилами гражданского судопроизводства содержатся специальные нормы, применяемые только при разрешении административных дел, что говорит о существовании административного процесса. Специальные правила отражают специфику дел, возникающих из административно-правовых отношений. Поэтому в случае расхождения общих правил и специальных правил действуют последние. Следует отметить, что как в исковом, так и в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, суд защищает личные и имущественные права граждан, их честь и достоинство. Осуществление этих единых задач достигается двумя основными путями: а/ путем проверки законности действий управленческих органов и б/ путем рассмотрения споров о праве гражданском, семейном, колхозном и т.д. Это обстоятельство и позволяет распространить /за изъятиями/ общие правила гражданского судопроизводства/ состязательность непосредственность, непрерывность и т.д./ на порядок судебного

рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений. В то же время, хотя гражданская процессуальная форма является более идеальной, ибо гарантирует равные процессуальные гарантии для участников, однако она является неприменимой для рассмотрения административных дел в силу особого характера административно-правовых отношений, что и вызывает необходимость изъятий, т.е. специальных норм, являющихся административно-процессуальными. Таким образом судебное рассмотрение этих дел происходит хотя и в общих рамках гражданско-процессуальной формы, но не на основании норм гражданско-процессуального права, а административного, которые включены в действующие ГПК. В связи с этим целесообразна дальнейшая разработка административно-процессуальных норм и создание административно-процессуальных кодексов.

В соответствии со ст.2 Закона о судостроительстве Союза ССР Союзных республик правосудие имеет своей задачей обеспечение точного и неуклонного исполнения законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР. Поэтому в принципе контрольная деятельность суда за закономерностью действий управленческих органов осуществляется при рассмотрении любого дела, если при этом суд сталкивается с необходимостью такой проверки. При этом, конечно, деятельность суда по проверке правомерности актов /действий/ органов управления во время рассмотрения различных категорий дел различается. Соответственно контрольная деятельность суда может быть классифицирована:

I/ В зависимости от видов судопроизводства можно выделить три вида контрольной деятельности, осуществляемой судом: а/ судебный контроль в уголовном судопроизводстве; б/ судебный контроль в гражданском судопроизводстве; в/ судебный контроль в административном судопроизводстве.

2/ В зависимости от видов гражданского судопроизводства мы обнаруживаем также три вида контрольной деятельности суда:

а/ судебный контроль в исковом производстве; б/ судебный контроль в особом производстве; в/ судебный контроль в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений /в собственном смысле слова/.

3/ В зависимости от форм возбуждения дел можно выделить:

а/ судебный контроль по требованиям государственных органов о подтверждении законности их действий; б/ судебный контроль по жалобам граждан на незаконные действия управленческих органов; в/ судебный контроль по заявлениям граждан в особом производстве; г/ судебный контроль по исковым делам.

В главе раскрывается содержание каждого из указанных видов судебного контроля. При этом основное внимание уделяется анализу особенностей судебного контроля по административным делам. Характерным признаком дел, рассматриваемых судами с точки зрения контроля за законностью актов управления, является то, что одной из сторон всегда выступает орган управления, а другой — гражданин или должностное лицо. При этом орган управления наделен властными полномочиями, а гражданин занимает по отношению к нему юридически подчиненное положение. Это обстоятельство обусловило и особый, отличный от искового порядок разрешения дел, возникающих из административно-правовых отношений. Рассматривая эти дела суд выступает в качестве органа, наделенного по закону специальными полномочиями по контролю за законностью актов /действий/ управленческих органов.

Производство по делам, возникающих из административно-правовых отношений, в сравнении с исковым производством, характеризуется рядом особенностей: возможностью рассмотрения дел в отсут-

ствие сторон, извещенных о дне слушания дела /ст.ст.234, 238, ГПК РСФСР/, срочностью рассмотрения дел/ст.ст.237 ГПК РСФСР/, обязанностью суда проверить при рассмотрении административного дела законность действий органов управления и должностных лиц /ст. 238 ГПК РСФСР/ и т.д. Особенность судебного контроля по этим делам заключается и в разном характере заинтересованности субъектов в исходе дела: жалобщик имеет, как правило, личную заинтересованность материально-правового характера, а орган управления, в конечном счете, заинтересован в строгом соответствии своих действий социалистической законности. Учитывая специфику административно-правовых отношений, следует подчеркнуть, что основная масса доказательств сосредотачивается в основном у органа управления. Поэтому именно орган управления обязан предоставить суду все доказательства, которыми он располагает; "бремя доказывания" лежит на государственном органе. Таким образом, общее правило о распределении обязанностей по доказыванию по этим делам не применяется. Из других особенностей следует выделить такие, как невозможность замены доказательств, выступление от имени органа управления, как правило представителя органа, издавшего оспариваемый акт, невозможность мировой сделки, отказа от своих требований и т.д.

Рассмотрение административных дел отличается значительным своеобразием, в силу чего некоторые особенности присущи всем административным делам, другие отдельным из них. Так, рассмотрение жалоб на неправильности в списках избирателей происходит в трехдневный срок, решение суда является окончательным и кассационному обжалованию не подлежит, что связано с сокращенными сроками избирательной кампании. Другая характерная особенность этих дел заключается в том, что суд проверяет только законность

и обоснованность действий органа управления /исполкома/: имелись ли, например, законные основания для невключения в избирательные списки? Вопрос о целесообразности действий органа управления в данном случае поставлен быть не может, ибо правовая норма является абсолютно-определенной. Законодатель по этой категории дел не ограничивает круг лиц, могущих обращаться в суд с жалобой на неправильности в списках избирателей /ст.233 ГПК РСФСР/. Обязательное участие по этим делам прокурора отличает рассмотрение жалоб на неправильности в списках избирателей от других административных дел.

Особенностью рассмотрения дел о взыскании недоимок по обязательным натуральным поставкам, налогам, обязательному окладному страхованию, самообложению и невнесенных в срок штрафов является то, что суд обязан подтвердить те фактические обстоятельства, которые создали правоотношения между соответствующим органом взыскания и должником. В настоящее время суд по существу не разрешает вопрос об основательности привлечения должника к налогу или обязательному окладному страхованию. Он лишь проверяет законность требований органа управления /ст.242 ГПК РСФСР/. Другая особенность рассмотрения судами этой категории дел состоит и в том, что если суд установит неправильность размера платежа, то он своим определением приостанавливает производство по делу и возвращает материал органу взыскания. Исполнение суда о взыскании недоимки производится не судебным исполнителем, как это предусмотрено общими правилами гражданского судопроизводства а соответствующим органом взыскания /ст.244 ГПК РСФСР/.

В настоящее время рассмотрение дел о взыскании недоимок по налогам и другим платежам все больше превращается в формальность, ибо суды рассматривают в день по несколько десятков дел, причем

сумма недоимки в большинстве случаев не превышает нескольких рублей, а 50% дел прекращается до судебного разбирательства. Исходя из этого целесообразно установление бесспорного внесудебного порядка взыскания недоимок по налогам, окладному страхованию и самообложению на основании решения соответствующего государственного органа /районного финансового отдела, страховой инспекции, сельского совета/¹. Принятие этих предложений резко сократит число подобных дел в судах, что позволит им более тщательно рассматривать другие категории дел. Гражданам при этом следует предоставить право обжалования в суд действий финансовых и иных органов.

Граждане и должностные лица, подвергнутые штрафу в административном порядке, вправе обжаловать постановление о наложении штрафа в районный /городской/ суд по месту своего жительства. Особенностью этой категории дел является то, что жалоба заинтересованным гражданином или должностным лицом на наложение штрафа может быть подана по их усмотрению, либо в вышестоящий орган управления либо в народный суд /например, ст. III Таможенного кодекса, ст. 144 Воздушного кодекса СССР/. Дела о неправильности наложения штрафа не являются исковыми, хотя по своему характеру содержат элемент спора о законности действий соответствующего органа управления. Суд проверяет по этим делам законность, обоснованность, а иногда и целесообразность действий управленческих органов /ст.238 ГПК РСФСР/. Таким образом, законом четко определен объем доказывания по этим делам. В то же время объем доказывания по этим делам говорит о том, что он намного больше,

¹ Д. Чечот. Порядок рассмотрения дел о взыскании недоимок нуждается в пересмотре. "Советская юстиция", 1967 г. стр.26.

чем по другим административным делам, и приближается по своей сущности к контрольным действиям органов управления.

К особому производству отнесены дела по жалобам на действия нотариусов и органов, выполняющих нотариальные действия, на не-правильности в книгах актов гражданского состояния. Однако, рассматривая дела по жалобам на действия органов, исполняющих нотариальные действия, суд разрешает спор по существу, Суд может удовлетворить жалобу и, таким образом, отменить незаконное нотариальное действие. Такое решение суда не отличается от решений, по другим административным делам, а поэтому эти категории должны быть отнесены к делам, возникающим из административно-правовых отношений. Что же касается жалоб на действия судебных исполнителей, то они вообще почему-то выделены в особую категорию дел /ст.428 ГПК РСФСР/, несмотря на очевидное управленческое содержание указанных действий.

В главе рассмотрен также вопрос о полномочиях суда при осуществлении контроля по административным делам. Известно, что В.И. Ленин предложил сохранить за прокуратурой право и обязанность опротестовывать решения местных властей с точки зрения законности этих решений "с исключительным правом передавать дела на решение суда"¹. Эти ленинские указания явились основой при решении вопроса о полномочиях суда при осуществлении контроля за законностью актов /действий/ органов управления. Презумпция ^{его} правильности акта управления, обязательность и свойство исполнимости не препятствуют в надлежащих случаях судебной проверки его законности, т.к. индивидуальный акт органа управления не обладает свойствами прецедента. Тенденция расширения судебного контроля проявляется не только в расширении круга действий и

¹В.И. Ленин. Полн. соб. соч., т.45, стр.201.

должностных лиц органов управления, на которые можно принести жалобу в суд, но и в расширении полномочий суда решать судьбу незаконного акта управления и удовлетворять, таким образом, жалобу гражданина. Особенностью рассмотрения судами дел, вытекающих из административно-правовых отношений является то, что суд признавая своим решением акты управления незаконными, отменяет или изменяет их, что делает соответствующие акты управления ничтожным в той или иной их части. В этом смысле судебная деятельность включает в себя элементы административной деятельности. Этот вопрос однако вызывает многочисленные споры как среди административистов так и процессуалистов. Его решение зависит не только от сущности акта управления, но и от сущности судебного решения, которое, обладая специфическими свойствами, выносится всегда от имени государства и является обязательным для всех государственных органов, должностных лиц, организаций и граждан /стр.15 Основ гражданского судопроизводства/. Таким образом, государство признает приоритет судебной оценки, она преуалирует над оценкой административной. Сущность судебного решения по административным делам состоит в том, что оно властно подтверждает наличие либо отсутствие законных правовых отношений между сторонами: органами управления и гражданином. Поэтому в резолютивной части судебного решения по административному делу формулируется вывод суда о правомерности или неправомерности требований органа управления, либо жалобы гражданина. Содержание резолютивной части связано с полномочиями суда по административным делам. Следует отметить, что полномочия суда по законодательству союзных республик не отличается единообразием, что трудно объяснить "местными" условиями /см. например, ст.239 ГПК РСФСР/ и ст.265 ГПК Лит.ССР/. Целесообразно, чтобы все суды своими решениями отменяли или изменяли незаконные постановления

о наложении штрафа, заменяли штраф предупреждением, либо передавали материалы о наложении штрафа по месту работы или жительства для принятия мер общественного воздействия, а также прекращали дела. Мы поддерживаем тех исследователей, которые считают, что решение суда по административному делу должно быть предметом кассационного обжалования, что вытекает из ст. 282 ГПК РСФСР. Суд не является второй инстанцией для административных органов и поэтому его решения должны подвергаться обжалованию. Таким образом, в судебном решении по административным делам отчетливо видны специфические полномочия суда, что соответствует цели данного производства, а именно — подтверждению соответствия или несоответствия конкретных актов /действий/ органов управления /должностных лиц/ закону. Отсюда указанные полномочия суда могут выражаться либо в санкционировании оспариваемого акта /действий/, либо в лишении его юридической силы /отмены/.

В заключении диссертации речь идет о тех путях, реализуя которые можно значительно расширить судебный контроль в сфере управления. Прежде всего обращается внимание на целесообразность предоставления гражданам возможности обжалования любой меры административного наказания /кроме предупреждения/. Ведь при лишении прав, конфискации имущества и т.д. права личности затрагиваются ничуть не меньше, а даже больше, чем при наложении штрафа.

Необходимость усиления судебного контроля за действиями управленческих органов вытекает из Программы КПСС и полностью соответствует поставленной КПСС задачей дальнейшего укрепления режима социалистической законности.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

1. Вопросы судебного контроля за законностью разрешения административных дел. «Вестник Моск. университета», серия «Право», 1967 г., № 2.
2. Соотношение судебного контроля с другими видами контроля и надзора. «Вестник Моск. университета», серия «Право», 1968, № 1.

Подписано к печати 15/1 1968 г.
Физ. печ. л. 1,5

Л-96534
Заказ 1054

Формат 60×90^{1/16}
Тираж 200 экз.

Издательство Московского университета
Москва, Ленинские горы, Административный корпус.
Типография Изд-ва МГУ. Москва, Ленинские горы