

УДК 347.91

Магомадова Эльза Исаевна

старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса,

Чеченский государственный университет

zeka0708@mail.ru

Elsa I. Magomadova

Senior Lecturer, Department of Civil Law and Procedure,

Chechen State University

zeka0708@mail.ru

История и современное состояние производства по делам, возникающим из публичных правоотношений

History and current state of production in cases arising from public relations

***Аннотация.** Административная юстиция представляет собой процессуально-правовой институт, складывающийся из специализированных судов либо вышестоящих органов публичной власти по надзору и контролю за состоянием законности в сфере государственного управления. В настоящей научной работе регламентируется история и современное состояние производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, понятие и характеристика производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. В частности, данная публикация закрепляет целесообразность введения административным судопроизводством дел, возникающих из публичных правоотношений.*

***Abstract.** Administrative Justice is a procedural and legal institution consisting of specialized courts, or higher public authorities, oversight and control, the state of legality in the sphere of public administration. This scientific work regulates the history and current state of proceedings in cases arising from public legal relations, the concept and characterization of proceedings in cases arising from public legal relations. In particular, the scientific work reinforces the advisability of introducing administrative proceedings in cases arising from public legal relations.*

***Ключевые слова:** производство, дела, публичные правоотношения, история, современное состояние, административная юстиция, решения, акт.*

***Keywords:** production, cases, public legal relations, history, current state, administrative justice, decisions, act.*

Всякий вид судопроизводства исторически обусловлен, и в его основе лежит конкретное правоотношение. Исходя из этого, публично-правовые отношения возникают с появлением государства, когда создаются органы

публичной власти в целях реализации определенных функций государства. Возникает сфера частных и публичных интересов, где частному праву противостоит публичная обязанность[1].

В ряде различного рода научных источников порядок производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, именуется «административной юстицией»[2].

Административная юстиция представляет собой процессуально-правовой институт, складывающийся из специализированных судов либо вышестоящих органов публичной власти по надзору и контролю за состоянием законности в сфере государственного управления. Считается, что административная юстиция возникла во Франции XVIII-XIX веков, где была создана отдельная от общих система административных судов, которая существует и по сегодняшний день.

Так, административная юстиция имела свою предысторию: «в Риме в республиканский период его истории было установлено право апелляции, заключавшееся в том, что каждый свободный римлянин, обиженный консулом, претором и иным должностным лицом, мог обращаться в народное собрание (впоследствии к народным трибунам) с просьбой оградить его от притеснений»[3].

В средневековой Англии был создан институт мировых судей, который, в частности, рассматривал дела с участием жителей против органов публичной власти. В феодальной Европе жалобы, поданные частными лицами против государства, рассматривались общими судами до создания во Франции самостоятельной системы административной юстиции.

Основываясь на единой юридической природе этих понятий, всё же, следует привести историю данного правового института в России, взяв за основу его публичный характер.

Ещё в Московском государстве подданным царя предоставлялась право подать челобитную в Челобитный приказ или в Боярскую думу, посредством которой он мог обжаловать решения, действия (бездействия) должностных лиц. «Для возбуждения судебного производства истец подавал исковую челобитную. Ответчик подавал ставочную челобитную, в доказательство того, что он явился на суд»[4].

Однако большинство ученых-правоведов, историков (С.А. Корф, Б.Н. Чичерин) относят историческое начало института обжалования деятельности публичной власти к эпохе Царской России или к эпохе реформ Петра I, когда были созданы, так называемые, «власти надзора» в лице прокуратуры, сената. Впоследствии, в результате судебной реформы Александра II, судебные учреждения отграничиваются от административной власти, в 70-80 годах XIX специально создаются смешанные губернские присутствия, органы, рассматривавшие в первой инстанции дела, составляющие предмет нашего исследования.

Попытка создать первые административные суды в России была предпринята в административных реформах П.А. Столыпина в 1907 году, однако, данные попытки не увенчались успехом, лишь перед февральской

революцией 1917 года было решено ввести должности административных судей, и функции высшего административного суда были возложены на правительствующий сенат.

«Тем не менее, дореволюционное развитие учения об административной юстиции и защите публичных прав в суде воплотилось в нереализованное на практике Положение о судах по административным делам, принятое Временным правительством 30 мая 1917 г., закреплявшее за различными органами, наделенными властными полномочиями, и частными лицами право подавать жалобы и приносить протесты на действия и решения органов власти и должностных лиц»[5].

Следует отметить, что в идеологии советского государства всячески отвергалась идея существования незаконных решений, действий (бездействий) органов публичной власти, и тем самым, административная юстиция в СССР упраздняется с принятием ГПК РСФСР 1923 года. По этому поводу Д. М. Чечот написал: «Рассматривать административную юстицию в качестве только буржуазного института также неосновательно, как и считать буржуазными такие учреждения, как военный суд, прокуратура или адвокатура»[6].

Административный надзор, осуществляемый созданным 4 мая 1919 г. Бюро жалоб, прокуратурой и рабоче-крестьянской инспекцией, имевшей право приносить жалобы на должностных лиц, постепенно отходило на второй ряд. Административная юстиция сменяется на производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. При этом нужно заметить, что как и в конце XIX – начале XX века, так и на сегодняшний день ученые-юристы отстаивают два противоположных направления развития административной юстиции:

1. Создание самостоятельной системы административных судов.
2. Создание административных коллегий в судах общей юрисдикции.

В 1937 г. было издано «Положение о Выборах в Верховный Совет СССР», закреплявшее порядок обжалования неправильных списков избирателей в исполком местного Совета депутатов трудящихся при несогласии с его решением, когда можно было обращаться в народный суд. Из этого следует вывод о том, что в законодательстве СССР защите субъективных публичных прав отдавалось предпочтение административному порядку.

Изменения происходят в 1961 году с принятием Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик, где вместе с делами особого производства также указываются «дела, возникающие из административно-правовых отношений». Соответственно, в ГПК РСФСР 1964 г. вводится подраздел II раздела II «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений».

Конституция СССР 1977 г. в ст. 58, на конституционном уровне закрепляет право граждан на обжалование в установленном порядке действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с

превышением полномочий, или ущемляющих права граждан. ГПК РСФСР дополняется с учетом новой конституции главой 24.1 «Жалобы на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан».

Современное же состояние производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, приписывается к следующим нормативно-правовым актам: Конституции Российской Федерации и КАС Российской Федерации.

В заключение следует определиться с необходимостью или отсутствием необходимости создания административной юстиции в РФ. Как уже было отмечено, по этому поводу в научной и практической среде существует два противоположных мнения: за и против.

А.В. Власов, поддерживая необходимость создания административных судов, пишет: «Дела, вытекающие из административно-правовых отношений, должны рассматриваться исключительно специализированными судами»[7].

Данной позиции также придерживается председатель Верховного Суда В.М. Лебедев. Так, в сентябре 2000 года в нижнюю палату Федерального Собрания РФ был внесен законопроект ФКЗ «О федеральных административных судах». Несмотря на это, в 2010 году Государственная Дума РФ прекратила рассмотрение указанного ФКЗ.

Противоположное мнение имел бывший председатель Высшего Арбитражного Суда Иванов А.А., который выразился по этому вопросу, следующими словами: «Незачем умножать сущности без должной необходимости. Создать эффективную систему рассмотрения административных споров можно и по-другому - путем развития досудебного урегулирования споров»[8].

Однако с учетом приведенных точек зрения, можно сделать вывод о том, что вопрос создания административных судов является до сих пор достаточно спорным. Аргументами «за», здесь выступают:

- загруженность судов общей юрисдикции;
- ожидаемая эффективность административных судов и их специализация;
- преодоление проблемы так называемого «административного ресурса в суде».

Аргументами «против» выступают:

- необходимость финансовых затрат;
- отсутствие четкой концепции.

Наиболее обоснованным в условиях актуальной действительности представляется мнение об отсутствии необходимости в специализированной системе административных судов и рассмотрении административных дел судами общей юрисдикции с учетом нового Кодекса административного судопроизводства. К подобному мнению можно придти, руководствуясь методологическим принципом «Бритва Оккама», который в современном понимании можно изложить следующим образом: «если чего-нибудь можно добиться двумя методами:

1. Посредством использования ресурсов А, В и С.

2. Посредством использования ресурсов А, В, С и D.

И при прочих равных условиях оба метода дают идентичный результат, следует считать целесообразным и верным первый метод, то есть, ресурс D — плеоназм (излишество)».

С учетом изложенного, остается непонятной позиция законодателя направленная на выделение норм, регулирующих дела, возникающие из публичных правоотношений в отдельную кодификацию без создания органа, осуществляющего правосудие.

В этой связи, институт административной юстиции следует более тщательно детализировать в целях недопущения коллизий юридического характера, способных привести к правовому нигилизму и минимизации правового сознания граждан.

Литература:

1. Д. М. Чечот. *Административная юстиция*. Изд. ЛГУ, 1973. 133 с.;
2. Стариков Ю.Н. *Административная юстиция. Теория, история, перспективы*. – М.: НОРМА 2001 – 304 с.
3. Люблинский П.И. *Неприкосновенность личности*. Пг., 1917. С.15-10
4. Ф. Дмитриев *История судебных инстанций и гражданского апелляционного производства от Судебника до Учреждения о губерниях*. Москва, в Университетской типографии. 1859. Стр. 211
5. *Гражданский процесс: Учебник под ред. М.К. Треушников (5-е издание, перераб. и доп.)* М.: Издательство Статут, 2014. 504с.
6. Д. М. Чечот. *Административная юстиция*. Изд. ЛГУ, 1973. 133 с.;
7. Власов А.В. *Какой будет административная юстиция// Рос. Юстиция 2002г. № 11 стр. 17*
8. *Доклад Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова на VII Всероссийском съезде судей 3 декабря 2008 года//*

Literature:

1. D. M. Chechot. *Administrative Justice Ed. Leningrad State University, 1973. 133 p .;*
2. Starilov Yu.N. *Administrative Justice Theory, history, perspectives*. - M .: NORMA 2001 - 304 p.
3. Lublin P.I. *Personal integrity*. Pg., 1917. S.15-10
4. F. Dmitriev *History of judicial instances and civil appeal proceedings from Sudebnik to the Institution of Provinces*. Moscow, at the University Printing House. 1859. Page 211
5. *Civil process: Textbook, ed. M.K. Treushnikova (5th edition, revised and enlarged)* Moscow: Statut Publishing House, 2014. 504 p.
6. D. M. Chechot. *Administrative Justice Ed. Leningrad State University, 1973. 133 p .;*

7. *Vlasov A.V. What will be the administrative justice // Ros. Justice 2002 No. 11 p. 17*

8. *Report of the Chairman of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation A.A. Ivanov at the VII All-Russian Congress of Judges December 3, 2008 //*