

УДК 342.9, 351.87

Францев Владислав Сергеевич, магистрант, Дальневосточный филиал Российского государственного университета правосудия им. В.М.Лебедева, г. Хабаровск

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОРЯДОК
ОСПАРИВАНИЯ НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ,
РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ПУБЛИЧНЫХ
СУБЪЕКТОВ**

Аннотация

В статье рассматривается история становления и развития института оспаривания ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, начиная с обращений к вече в Московском княжестве и заканчивая принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также проблемы, с которыми столкнулся данный институт.

Annotation

This article examines the history of the formation and development of the institution for challenging non-normative legal acts, decisions, actions (inaction) of state authorities, local self-government bodies, other bodies, organizations vested with certain state or other public powers, officials, state and municipal employees. The study spans from the appeals to the Veche in the Grand Duchy of Moscow to the adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, and also addresses the problems encountered by this institution.

Ключевые слова: история судебного контроля, незаконность бездействия, противоправные посягательства, публичные субъекты

Keywords: history of judicial control, illegality of inaction, illegal encroachments, public entities

История становления и развития института оспаривания ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) представляет собой сложный, многогранный процесс, неразрывно связанный с трансформацией политической и правовой систем в России. Он является правовой гарантией, обеспечивающей реализацию конституционного права граждан и организаций на защиту от противоправных посягательств со стороны публичных субъектов.

В начале истории зарождения российского государства обществу была представлена возможность обращаться к вече (народное собрание – по словарю В.И.Даля) [15]. Данный механизм защиты прав основывался на обычаях, а правовое регулирование самой процедуры обжалования отсутствовало.

С образованием единого Русского государства начались изменения в системе органов управления, в том числе и в правовой системе.

Важным изменением явилось создание в 1549 г. Челобитного приказа (центральный орган власти в Русском государстве в XVI-XVII вв., ведавший приемом челобитных царю) [17]. Данный орган стал центром приема обращений населения для последующего их рассмотрения. [16] Однако несмотря на то что ему были присущи определенные судебные функции, с точки зрения права, данный порядок был административным, а не судебным. Можно предположить, что такой механизм был все-таки больше направлен на обеспечение порядка внутри системы государственного управления, а не на защиту субъективных прав граждан.

Следующим важным этапом становления института судебного контроля являлась судебная реформа 1864 г. Несмотря на то что данная реформа не привела к созданию полноценной административной юстиции, которая уже существовала, к примеру, в Великобритании и Франции, она помогла принять Устав гражданского судопроизводства 1864 г. Благодаря данному Уставу

граждане смогли подавать иски о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями должностных лиц.

Важной для административной юстиции являлась попытка создания административных судов (положение Временного правительства от 30.05.1917 «О судах по административным делам») [14], однако, события начала XX века помешали реализации планов по их созданию. Стоит отметить, что создание данных судов могло стать одним из основных элементов для дальнейших реформ административной юстиции и реализации принципа разделения властей.

Начало зарождения советской государственности ознаменовалось ликвидацией всех институтов административной юстиции. Это, вероятнее всего, было обусловлено особенностями правовой системы советского государства. Гражданская война поспособствовала формированию политической нестабильности, в связи с чем любые ограничения советской революционной власти могли быть использованы буржуазией.

Однако, советское руководство полностью не отказалось от данного института. Так, в период с 1917 по 1922 год было принято большое количество актов, способствующих формированию института судебного контроля в том виде, в котором он соответствовал советской правовой идеологии.

Важными шагами по созданию фундамента для формирования института судебного контроля являлись принятие Декрета о суде № 1, утвержденного Советом народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 22.11.1917 [12], согласно которому были упразднены все судебные органы, а также Декрета о суде № 2, утвержденного Всероссийским центральным исполнительным комитетом 15.02.1918 [11], которым было установлено, что все дела казенных и общественных организаций рассматривались на одинаковых с делами частных лиц началах.

Уже в 1919 году в правовую систему предпринимались попытки внести изменения для формирования института судебного контроля. Так, задумка

советского руководства заключалась в том, чтобы сформировать специальный орган, который бы осуществлял надзор в сфере государственного управления. Однако вместо идеи единого органа по стране началось формирование системы бюро жалоб, которые приняли те же функции, что и принял бы единый орган. [13]

Следующий этап формирования института судебного контроля ознаменовался расширением его действия, поскольку, к примеру, суд наделялся полномочиями осуществлять контроль за деятельностью административных органов, а обращения в суд могли подавать теперь не только обычные граждане, но даже и сами органы. Но была другая проблема, связанная с идеологией советского государства, в соответствии с которой государственная система была настолько эффективной, что обращения граждан на решения, действия (бездействие) органов государственной власти дискредитируют их деятельность и саму советскую власть. Вероятнее всего, это было основной причиной отказа от создания специальных органов для разрешения споров в данной части до конца 1950-х гг.

С 1937 по 1958 год вносилось множество изменений в действующее законодательство, которое расширяло полномочия судов. Так, к примеру, органы государственной власти должны были получить разрешение у суда путем подачи соответствующего заявления для взыскания штрафов и недоимок.

Переломным моментом стал Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 21.07.1961 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» [9], положения которого предоставили, к примеру, право гражданам обжаловать постановления о наложении штрафов. Позже эти положения также легли в раздел II Гражданского процессуального кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1964 г., где появилась глава 24 «Жалобы на действия административных органов».

Важно также отметить, что Конституции Союза Советских Социалистических Республик (1977 г.) [5] и Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (1978 г.) [6] впервые на высшем уровне закрепили право граждан на обжалование. Хотя эта норма и носила декларативный характер, эта новелла была важным шагом для развития института судебного контроля.

Вместе с тем, в 1987 г. был принят нормативный правовой акт, который в силу узкой специализации, оказался неэффективным (к примеру, коллегиальные решения не могли быть оспорены). [8] В 1989 г. данный пробел был устранен, благодаря которому коллегиальные решения могут быть оспорены, однако закон также закрепил обязательный порядок досудебного обжалования в вышестоящий орган (административный порядок). [7]

Следующим был уже принят Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». [4] Позже положения данного нормативного правового акта были внедрены в Гражданский процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1964 г. [10]

С принятием ГПК РФ [2] прежний процессуальный кодекс утратил силу, а в новом была сформирована глава 25, посвященная правовому регулированию оспаривания решений, действий (бездействия) публичных субъектов. Также, порядок оспаривания ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) был закреплен в АПК РФ [1].

После принятия данных кодексов назревал вопрос о целесообразности принятия нового кодекса, который бы закрепил в себе особенности производства по публично-правовым спорам и создал бы единство в правоприменении для арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

В целях реализации судебной реформы в 2015 г. был принят новый кодекс, положения которого направлены на правовое регулирование производства по публично-правовым спорам – КАС РФ [3].

Учитывая вышеизложенное, становление и развитие института оспаривания ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) публичных субъектов в России представляет собой длительный процесс, который выражен в трансформации государственно-правовой системы и судебной власти, а также в заимствовании зарубежного опыта. Принятие КАС РФ [3] стало логическим итогом развития данного института. Однако это не означает, что законодатель остановился на достигнутом, так как принятие нового кодекса имеет для правовой системы Российской Федерации как положительные, так и отрицательные стороны.

Библиографический список:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4535.

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1277.

4. Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 19. – Ст. 685. (утратил силу).

5. Конституция Союза Советских Социалистических Республик от 07.10.1977. – Москва: Известия Совета народных депутатов СССР, 1977. (утратил силу).

6. Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: утв. постановлением XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937. – Москва: Советская Россия, 1937. (утратил силу).

7. Закон Союза Советский Социалистических Республик от 02.11.1989 № 719-І «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. – 1989. – № 44. – Ст. 1164. (утратил силу).

8. Закон Союза Советский Социалистических Республик от 30.06.1987 № 7287-ХІ «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. – 1987. – № 26. Ст. 385. (утратил силу).

9. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 21.07.1961 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. – 1961. – № 30. – Ст. 368. (утратил силу).

10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: утв. Верховным Советом Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 11.06.1964. // Ведомости Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1964. – № 24. – Ст. 407. (утратил силу).

11. Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 15.02.1918 «О суде № 2» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и

крестьянского Правительства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1918. – № 26. (утратил силу).

12. Декрет Совета народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 22.11.1917 № «О суде № 1» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского Правительства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1917. – № 4. Ст. 50 (утратил силу).

13. Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 09.04.1919 «О государственном контроле» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского Правительства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1919. – № 12. Ст. 122 (утратил силу).

14. Особый журнал заседания Временного правительства от 30.05.1917 № 10. Приложение к отделу I особого журнала № 10 заседания Временного правительства «Положение о судах по административным делам» // Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. – 1917. – Отд. 1. – Ст. 692. – С. 890-892. (утратил силу).

15. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 ч. / [соч.] В.И.Даля. – Москва: Издательское Общество любителей Российской словесности, 1863. – ч. 1. – 625 с.

16. Краснов, Ю.К. История государства и права России: учебник / Ю.К.Краснов. – Москва: Юстицинформ, 1997. – 384 с. – ISBN 5-7205-0362-4.

17. Челобитный приказ // Большая российская энциклопедия: научно-образовательный порта. – Электронная версия. – URL: <https://bigenc.ru/c/chelobitnyi-prikaz-c74065/?v=9177776>. (дата обращения: 08.01.2026).

