

СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 347.9

О ПРАВЕ ГРАЖДАН И ПРОКУРОРА НА ОСПАРИВАНИЕ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ On the Right of the Citizens and the Public Prosecutor to Challenge the Decisions, Actions (Inaction) of State Authorities, Local Governments and Officials in Court

ГОЛОВКО Ирина Ивановна – доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук (Санкт-Петербург)

Golovko Irina I. – Associate Professor of Prosecutorial Supervision and the Prosecutor's Participation in Criminal, Civil and Arbitration Cases Department, Saint-Petersburg Law Institute (Branch) of Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences (Saint Petersburg)

irinaivanovna2009@yandex.ru



Аннотация. Статья посвящена изучению развития нормативной базы и современного правового регулирования оспаривания решений, действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц по инициативе граждан и прокурора – в защиту их прав. В результате исследования научных подходов и правовой базы предложено авторское определение термина «оспаривание в судебном порядке решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц».

Annotation. The article is devoted to the study of normative development and contemporary legal regulation of challenging decisions, actions (inaction) of state authorities and officials for citizens and the Prosecutor to protect their rights. The study of scientific approaches and legal framework proposed a definition of the term "challenging the decisions, actions (inaction) of bodies of state power, bodies of local self-government and officials in court".

Ключевые слова: прокурор, оспаривание, суд, решения, действия (бездействие).

Keywords: prosecutor, challenging, court, decisions, actions (inaction).

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-69-74

Право граждан обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц закреплено ст. 46 Конституции Российской Федерации. Важнейшая составляющая этого права – установленная законодательно возможность оспорить решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц путем предъявления соответствующих требований вышестоящему органу или лицу (п. 2 ст. 11 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)), в суд (п. 1 ст. 11 ГК РФ), а также в органы несудебной юрисдикции. Реализация данного правомочия способствует проверке законности принятого уполномоченным органом или должностным лицом решения, совершенного действия (бездействия) в отношении заявителей. А в случае обращения в интересах иных лиц, например, обращения прокурора в интересах гражданина, проверке подлежит решение, действие (бездействие) в отношении другого лица.

Судебный порядок реализации права оспаривания действий (бездействия), решений сформировался в течение длительного исторического периода развития российского государства и права. Различным образом закреплялось право прокурора на обращение в суд по делам данной категории. Однако в настоящее время (в нормах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)) и ранее в нормативных актах определение данного понятия не было сформулировано.

Первоначально жалобы на действия должностных лиц направлялись царю. Первое учреждение по рассмотрению жалоб – челобитный приказ – было создано в 1549 г. В результате Судебной реформы 1864 г. было установлено право частных лиц и обществ оспаривать решения и действия должностных лиц и органов в вышестоящий орган (должностному лицу) (ст. 9, ст.ст. 128–131 Положения о губернских

и уездных земских учреждениях, ст.ст. 142–146 Городового положения [19]). В то же время достижением Судебной реформы 1864 г. явилось закрепление права оспаривания в суд решений земских собраний и управ, присутствий на основании ст. 1 Устава гражданского судопроизводства, в силу которой любой спор о гражданском праве подлежал разрешению судом. Право прокурора на обращение в суд еще не было установлено.

Дальнейшее развитие право на оспаривание в судебном порядке решений, действий получило в изданном Временным правительством «Положении о судах по административным делам» от 30 мая 1917 г., которое вводило судебный порядок рассмотрения спора о законности решений, действий должностного лица (органа власти) (пункт 11), предусматривало создание должностей административных судей в уездах, в окружных судах городов – административных отделений, а высшим звеном системы административного судопроизводства был определен департамент Сената. Однако Положение не было введено в действие в связи с политическими изменениями в стране. Все нормы законодательства после революции 1917 г. были отменены.

Конституциями РСФСР 1918, 1925 и 1937 гг. не устанавливалось право оспаривать решения, действия должностных лиц и государственных органов. На основании Декрета ВЦИК о государственном контроле от 9 апреля 1919 г. [8] были созданы Центральное бюро жалоб и заявлений и его местные отделения. В свою очередь, первый процессуальный закон в сфере рассмотрения гражданских дел – Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. [2] – предусматривал только возможность проверки судом законности действий нотариусов (глава XXVII, ст.ст. 231–234).

Значимые изменения в законодательстве связаны с введением Основами гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1961 г. (далее – Основы) понятия «производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений», и установлением порядка производства по делам этой категории. Так, в со-

ответствии со ст. 4 (в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 7 января 1988 г. [7]) обжалованию в суд подлежали нарушения в списках избирателей, действия органов и должностных лиц при наложении административных взысканий, неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан, отнесенные законом к компетенции судов. В силу ст. 29 Основ, прокурор был вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц. Полномочия прокурора в части обращения в суд на протяжении длительного периода времени были определены подобным образом. Право на обращение в суд с заявлением об оспаривании незаконных действий, решений не устанавливалось.

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. [3] регламентировал обжалование в суд действий административных органов или должностных лиц, нарушающих права граждан (подраздел II раздела II). Причем ст. 239.4 Кодекса предусматривала возможность направления жалобы либо вышестоящему лицу (или в вышестоящий орган), либо в суд по усмотрению гражданина. Ст. 41 Кодекса закрепляла право прокурора обратиться в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» [12] в пп. 1, 3 закреплял право граждан обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов к вышестоящему лицу или в вышестоящий орган, а в случаях, предусмотренных законом, – в суд. Однако указанный закон не был принят до 1987 г. Конституция СССР 1977 г. в ст.ст. 48, 49, и Конституция РСФСР 1978 г. в ст.ст. 46, 47 закрепили право граждан участвовать в управлении государственными делами, вносить в государственные органы предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки работы.

Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7287-XI «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» [10] в ст. 1 предусматривал право граждан обжаловать в суд действия должностного лица, ущемляющие их права. Согласно ст. 4 закона жалоба могла быть подана в суд только после обращения гражданина с жалобой на действия должностного лица к вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу или орга-

ну, а ст. 9 устанавливала: решение суда по жалобе не подлежит обжалованию, но может быть опротестовано в порядке надзора прокурором, принесение протеста приостанавливало исполнение решения (причем прокурор не был наделен правом на обращение с заявлением в защиту прав граждан). В дальнейшем в этот закон были внесены изменения Законом СССР от 20 октября 1987 г. № 7882-XI «О внесении изменений в закон СССР “О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан”» [6]. Часть 1 ст. 4 была изложена в следующей редакции: «Жалоба на действия должностного лица по усмотрению гражданина может быть подана в суд после обжалования этих действий вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу или органу либо непосредственно в суд».

Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» [11] впервые закрепил порядок оспаривания коллегиальных действий органов государственного управления; ст. 4 установила досудебный порядок обращения с жалобой в вышестоящий орган или к должностному лицу.

Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. [9] провозгласила право каждого на обжалование в суд действий (бездействия), решений должностных лиц, государственных органов, нарушающих права граждан. Аналогично этому ст. 46 Конституции РФ предоставляет каждому право обжаловать в суд действия (бездействие), решения органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [15] в первоначальной редакции не устанавливал возможность обжалования бездействия органов исполнительной власти. Спустя два года, вследствие изменений в ст.ст. 1, 4 закона неполнота правового регулирования была устранена, закреплено право граждан обжаловать также бездействие уполномоченных органов и лиц по усмотрению гражданина вышестоящему лицу либо в суд.

Помимо названных нормативных правовых актов в Российской Федерации были приняты федеральные законы, гарантирующие судебную

защиту конституционных прав граждан в отдельных сферах правоотношений (Закон РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [13], Закон РФ от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [14] и др.). Так институт защиты прав граждан путем обжалования незаконных решений, действий (бездействия) уполномоченных органов и лиц развивался, охватывая различные сферы правоотношений.

Нормы о рассмотрении арбитражными судами дел, возникающих из публичных правоотношений, впервые появились в АПК РФ 2002 г. В силу чч. 1, 2 ст. 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица, а также прокурор вправе оспорить решения и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

С 2003 по 2015 г. производство в судах общей юрисдикции по делам, возникающим из публичных правоотношений, регламентировал Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ). Обжалованию в суд в силу главы 25 ГПК РФ подлежали любые коллегиальные и единоличные решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, нарушающие права и свободы граждан, организаций, публичных правовых образований (право прокурора на обращение в суд по делам этой категории не закреплялось). При этом административный порядок обжалования применялся по усмотрению гражданина наравне с судебным.

С введением в действие в 2015 г. КАС РФ нормы, регулирующие судебный порядок проверки законности действий и решений уполномоченных органов и лиц, из ГПК РФ исключены. В силу чч. 1, 4 ст. 218 КАС РФ гражданин, организация, а также прокурор, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения,

действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности (обращение в суд или к вышестоящему в лице либо использование иных внесудебных процедур решения споров).

В настоящее время осуществляется работа над проектом единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [4], в который войдут нормы об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц. Проект предлагает расширить круг лиц, права которых подлежат защите, путем указания на неопределенный круг лиц (главы 27, 28 проекта). Представляется, что в реализации данного положения в интересах неопределенного круга лиц ведущая роль будет принадлежать прокурору.

Изучению вопросов оспаривания действий (бездействия) или решения уполномоченных органов и лиц уделяли внимание российские и советские ученые [1, с. 11; 5, с. 446–453; 16; 17; 18, с. 66–69; 20, с. 172–278; 21, с. 124–127]. Научные дискуссии посвящены проблемам определения предмета заявления в суд по делам указанной категории, установлению обязательного досудебного порядка решения спора и сроков обращения в суд с заявлением. Например, как указывается в научных публикациях, если лицо полагает, что его субъективное право требования нарушено неисполнением корреспондирующей этому праву публично-правовой обязанности властного субъекта, то предметом заявления будет выступать это право. Если на заявителя незаконно возлагается публично-правовая обязанность, на невыполнение которой указывает субъект власти в своем решении, то предметом заявления будет законный интерес в признании отсутствия соответствующей обязанности и, как следствие, права требования у субъекта власти [16, с. 58].

Однако определение понятия «оспаривание в суд решений, действий (бездействия) органов

государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц» не сформулировано. Как правило, данное право определяют как конституционное право каждого. Также оспаривание действий (бездействия) или решений уполномоченного органа или должностного лица понимают как процесс, порядок предъявления и рассмотрения требований о признании незаконными действий (бездействия) или решения.

Полагаем, что при разработке определения понятия «оспаривание в суд решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц» целесообразно учесть подходы к установлению предмета такого заявления в суд (субъективные права и законные интересы граждан, право требования к субъекту власти) и руководствоваться ст. 227 КАС РФ, ст. 201 АПК РФ, которые устанавливают характер и содержание решения суда по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Учитывая сказанное, полагаем, что под оспариванием в суд решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц следует понимать предъявление требований о признании незаконными полностью или в части решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностных лиц, а также рассмотрение их соответствующим судом и принятие судом решения об удовлетворении заявленных требований и признании решений и действий (бездействия) незаконными (об отказе в удовлетворении заявленных требований).

В российском законодательстве право прокурора на обращение в суд с заявлением в защиту иных лиц об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц впервые установлено АПК РФ. Такой подход отражен в КАС РФ. Важным представляется включение нормы, наделяющей прокурора данным правомочием, в единый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Библиографический список

1. Ванеева, Л. А. Реализация конституционного права граждан СССР на судебную защиту в гражданском судопроизводстве (проблемы теории) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Л. А. Ванеева. – Л., 1988. – 302 с.
2. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР : принят ВЦИК 10 июля 1923 г. // Собр. узаконений РСФСР. – 1923. – № 46–47. – Ст. 478.
3. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР [Электронный ресурс] : [утв. Верхов. Советом РСФСР 11 июня 1964 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
4. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : [одоб. решением Комитета по гражд., уголов., арбитраж. и процессуал. законодательству Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 8 дек. 2014 г. № 124(1)] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
5. Коркунов, Н. М. Русское государственное право : в 2 т. – Т. 1: Введение и Общая часть / Н. М. Коркунов. – 3-е изд., перераб. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – 573 с.
6. О внесении изменений в Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» [Электронный ресурс] : закон СССР от 20 окт. 1987 г. № 7882-XI // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
7. О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР в связи с Законом СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» : указ Президиума Верхов. Совета СССР от 7 янв. 1988 г. № 8298-XI // Вед. Верхов. Совета СССР. – 1988. – № 2.
8. О государственном контроле : декрет ВЦИК от 9 апр. 1919 г. // Собр. узаконений РСФСР. – 1919. – № 12. – Ст. 122.
9. О Декларации прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : постановление Верхов. совета РСФСР от 22 нояб. 1991 г. № 1920-1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
10. О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан [Электронный ресурс] : закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7287-XI // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.
11. О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан [Электронный ресурс] : закон СССР от 2 нояб. 1989 г. № 719-1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
12. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан [Электронный ресурс] : указ Президиума Верхов. Совета СССР от 12 апр. 1968 г. № 2534-VII // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
13. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон Рос. Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

14. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности [Электронный ресурс] : закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

15. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан [Электронный ресурс] : закон Рос. Федерации от 27 апр. 1993 г. № 4866-1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

16. Остроумов, А. А. Право на обжалование в суд решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц / А. А. Остроумов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 7. – С. 52–60.

17. Павлова, М. С. Развитие судебного контроля в России за законностью решений, действий (бездействия) органов власти / М. С. Павлова // Рос. судья. – 2015. – № 9. – С. 10–13.

18. Рябко, А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. И. Рябко. – М., 1995. – 171 с.

19. Свод законов Российской империи. Книга пятая. Т. II [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

20. Хаманева, Н. Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Н. Ю. Хаманева. – М., 1997. – 363 с.

21. Харитонов, М. Е. Защита субъективных гражданских прав судами и органами несудебной юрисдикции: гражданско-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / М. Е. Харитонов. – Краснодар, 2003. – 184 с.