

DOI: 10.17803/2542-2472.2026.38.2.077-088

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ОБЖАЛОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В ПОЗДНЕСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Янкин Кирилл Евгеньевич,

студент 5-го курса юридического факультета НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург
194100, Россия, г. Санкт-Петербург, Кантемировская ул., д. 3, корп. 1

© Янкин К. Е., 2026

Аннотация. Статья посвящена основным этапам оформления института обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц и органов государственного управления в советском правовом порядке, положенного в основу института обжалования административных актов в современном российском правовом порядке. Подробно исследована разработка специального порядка обжалования административных актов в СССР. Выявлены причины, по которым специальный закон был принят лишь спустя 12 лет после утверждения Конституции СССР 1977 г., которая закрепила необходимость разработки и принятия соответствующего нормативного правового акта. С опорой на архивные документы описаны этапы законотворческого процесса, обозначены мнения ученых-юристов о судебном контроле за административными актами, а также приведены причины приостановки работы над проектом закона. Автором проведен сравнительный анализ первой редакции проекта закона, которая была подготовлена ответственной комиссией и разослана в советы министров союзных республик для замечаний и предложений, с законами, которые принимались в 1987 и 1989 гг. В заключительной части отмечено, что вопросы, которые поднимались в начале разработки специального закона в советский период, могут быть актуальны для современных законодателей на постсоветском пространстве в области права административных процедур.

Ключевые слова: законотворческий процесс; советское государство и право; судебное обжалование; неправомерные действия органов государственного управления; обжалование административных актов; административные процедуры

THE EMERGENCE OF THE INSTITUTION FOR APPEALING ADMINISTRATIVE ACTS IN THE LATE SOVIET PERIOD

Kirill E. Yankin,

5th Year Undergraduate Student, Faculty of Law, Higher School
of Economics (HSE) St. Petersburg

Abstract. The paper is devoted to the principal stages in the development of the institution of appeals against decisions, actions, and omissions to act of officials and public administrative bodies within the Soviet legal order, which subsequently served as

the foundation for the institution of appealing against administrative acts in contemporary Russian law. The study provides a detailed examination of the development of a special procedure for appealing administrative acts in the USSR. It identifies the reasons why the relevant special law was adopted only twelve years after the enactment of the 1977 Constitution of the USSR that had expressly mandated the drafting and adoption of such legislation. Drawing upon archival materials, the author describes the stages of the legislative process, outlines the views of legal scholars concerning judicial review of administrative acts, and discusses the reasons for the suspension of work on the draft law. The paper also presents a comparative analysis of the initial version of the draft law elaborated by the responsible commission and distributed among the Councils of Ministers of the Union republics for comments and proposals, with the laws ultimately adopted in 1987 and 1989. In conclusion, the author notes that the issues raised during the early development of special legislation in the Soviet period may remain relevant for contemporary lawmakers in post-Soviet states in the field of administrative procedural law.

Keywords: legislative process; Soviet state and law; judicial appeal; unlawful actions of government bodies; appeal of administrative acts; administrative procedures

ВВЕДЕНИЕ

Право на обжалование административных актов является важным элементом правовой системы государства, в котором гарантируются и обеспечиваются права и свободы граждан. Конституция СССР 1977 г. в качестве основного направления развития политической системы советского общества обозначила дальнейшее развитие социалистической демократии посредством в том числе укрепления правовой основы государственной и общественной жизни. В связи с обозначенным в советский период вектором в сторону укрепления правовой основы государства, что может быть достигнуто путем эффективной системы проверки законности актов, затрагивающих гарантированные в основном законе права и свободы граждан, было принято решение наделить граждан СССР правом обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. В юридической литературе справедливо отмечают, что учреждение такого института в советский период легло в основу строительства современного правового государства в России¹.

Принятие властными органами специального законодательства в области обжалования административных актов является ключевым этапом обеспечения конституционных прав, гарантированных в абстрактных конституционных нормах. Еще в ст. 80 проекта Конституции 1964 г. планировалось закрепить право граждан на «судебное обжалование неправильных действий государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, а также на возмещение ущерба, причиненного этими действиями»². Однако этот проект так и не был принят.

В дальнейшем право на обжалование административных актов было закреплено в Конституции СССР 1977 г. Процесс разработки и принятия этого документа подробно изложен в работе И. Н. Стрекалова³. Принятие новой Конституции СССР оказало существенное влияние на дальнейшее развитие советского законодательства

¹ Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. М. : Юриспруденция, 2008. 120 с.

² Конституция Союза Советских социалистических республик. Основной закон. Проект, 1964 г. // Пыжиков А. В. Хрущевская «оттепель». М. : Олма-пресс, 2002. С. 419.

³ Стрекалов И. Н. Последняя Конституция Советского Союза. К вопросу о создании. М. : Алгоритм, 2018. 432 с.

в плане его систематизации и разработки новых законов⁴. Специальный закон в области обжалования административных актов был принят только в 1987 г., а затем заменен в 1989 г.

В связи с этим исследовательский интерес вызывают причины, по которым власти откладывали вопрос разработки и принятия акта во исполнение конституционных предписаний о механизме защиты интересов граждан в условиях государственного управления. Цель настоящей статьи — исследовать процесс разработки специального акта, направленного на реализацию права на обжалование административных актов советскими гражданами в период 1978–1983 гг. Кроме того, будет проведено сравнение первоначальной редакции законопроекта с принятым в итоге законом.

Актуальность настоящего исследования связана с тем, что в России до сих пор не принят кодифицированный акт в области административных процедур⁵, который должен не привести административный порядок обжалования к гарантиям, предоставленным на этапе судебного обжалования, а формализовать досудебное административное производство как одну из форм административно-процессуальной деятельности⁶. В связи с этим представляется важным изучить, с какими препятствиями могли столкнуться предшественники современного законодателя при регулировании порядка обжалования актов публичной администрации советскими гражданами. В правовой доктрине до сих пор не были исследованы правовые причины, по которым советский законодатель мог приостановить законопроектную деятельность в области обжалования административных актов вопреки предписаниям основного закона страны.

РАЗРАБОТКА ЗАКОНА О ПОРЯДКЕ ОБЖАЛОВАНИЯ ДЕЙСТВИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В советской доктрине права до принятия Конституции 1977 г. обсуждалась возможность оспаривания действий должностных лиц и органов государственного управления⁷. Ученые-юристы пытались спорить о том, какую роль играло административное усмотрение при принятии решения и его проверке. Советский правовед Д. М. Чечот отмечал в одной из своих работ: «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 <...> означало бы, что судебные органы должны были разрешать спор, который не носит правового характера»⁸. Данная точка зрения была преобладающей в юридической науке.

А. А. Мельников отмечал, что рассмотрение судом жалобы на негативное решение органов власти и их должностных лиц должно быть прямо закреплено в законодательстве, регулирующем конкретную сферу правоотношений⁹. Д. Н. Бахрах также полагал, что суды не могут разрешать споры между гражданами и администрацией,

⁴ См., например: Яцук Т. Ф. Систематизация российского законодательства в советский период. Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2021. 414 с.

⁵ Кукса Т. Л. Роль и место процедур досудебного обжалования в контроле за сферой государственного управления, или перспективные направления административной и судебной реформ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 86.

⁶ Старилов Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2017. № 4 (31). С. 16–18.

⁷ Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления : учебное пособие. М. : Изд-во Московского университета, 1973. 112 с.

⁸ Цит. по: Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2024. № 4. С. 539–540.

⁹ Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда...

если за последней закреплено полномочие разрешать предоставление каких-то прав или благ¹⁰.

Таким образом, советская доктрина административного права до принятия Конституции СССР 1977 г. практически отвергала идею судебного контроля за деятельностью административных (управленческих) органов.

В статье 58 Конституции СССР 1977 г. указывалось следующее:

«Граждане СССР имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в сроки, установленные законом.

Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд»¹¹.

В статье 56 Конституции РСФСР 1978 г. были закреплены те же права граждан¹².

В связи с тем, что единый акт об обжаловании отсутствовал, для унификации процесса требовалось принять единый акт об обжаловании. Масштабная законопроектная работа началась с издания 12 декабря 1977 г. постановления Президиума Верховного Совета СССР «Об организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР», а также последующей инкорпорации новых актов в связи с опубликованием постановления ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, Совмина СССР от 23.03.1978 № 229 «Вопросы Свода законов СССР».

В 1981 г. Министерством юстиции СССР, Прокуратурой СССР, Верховным Судом СССР, Министерством внутренних дел СССР и Министерством финансов СССР совместно был подготовлен проект Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об обжаловании в суд действий должностных лиц, государственных и общественных органов, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан» (далее — проект Указа)¹³.

В первоначальной редакции проекта Указа было 10 статей. Он предусматривал значительное расширение судебного обжалования решений должностных лиц и органов государственного и общественного управления.

В статье I содержался перечень случаев, когда граждане могут обжаловать в суд действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Стоит отметить, что перечень не был исчерпывающим, его дополнение допускалось в союзном и республиканском законодательствах. Среди них были, например:

- отказ в постановке на учет и снятие с учета на получение жилой площади граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;
- отказ во внеочередном предоставлении жилого помещения в определенных законодательством случаях;
- отказ в назначении и выдаче пенсий и различных пособий;
- отказ в регистрации имущества, в отношении которого установлена обязательная регистрация;
- решение об оценке стоимости личной собственности гражданина;
- отказ в выдаче регистрационного удостоверения на занятие индивидуальной трудовой деятельностью;
- запрещение содержания скота и птицы в личной собственности;
- отказ в производстве регистрации акта гражданского состояния;

¹⁰ Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда...

¹¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

¹² Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

¹³ Государственный архив Российской Федерации (далее — ГА РФ). Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 1–3.

— отказ администрации предприятия, учреждения, организации в выдаче и свидетельствовании верности копии документа, касающегося личных прав и интересов гражданина.

Отдельно стоит выделить упоминание п. 10 ст. I, в соответствии с которым обжаловать в суд предлагалось решение органов опеки или попечительства о порядке участия родителей при их раздельном проживании в воспитании детей.

В статье II было установлено, что рассмотрение таких дел производится по правилам гражданского судопроизводства с изъятиями, предусмотренными Указом. Статьей III устанавливался обязательный досудебный порядок обжалования в порядке подчиненности. По мнению составителей, такой подход будет способствовать дальнейшему укреплению социалистической законности, а главное — предупреждать вынесение незаконных решений, ущемляющих права граждан. Территориальная подсудность таких дел определялась по месту работы должностного лица либо нахождения государственного или общественного органа. В статье IV установлен срок обращения в суд с жалобой — 1 месяц с момента получения отказа в удовлетворении его жалобы в досудебном (административном) порядке либо со дня истечения срока для ответа на жалобу, установленного законодательством.

В статье V проекта Указа отмечалось, что если суд установит обоснованность жалобы гражданина, то он выносит следующее решение:

- о признании противоречащим закону полностью или частично действия должностного лица, государственного или общественного органа с возложением на него обязанности устранить препятствия для осуществления гражданином принадлежащего ему права;
- об обязании должностного лица, государственного или общественного органа в определенный срок совершить действие, в котором гражданина было неправомерно отказано.

Стоит отметить, что в обоих случаях суд не подменяет своими действиями органы управления, а лишь с формально-юридической точки зрения опосредует доступ гражданина к благу, проверив соответствие гражданина тем критериям, на соответствие которым осуществлял проверку административный орган.

На случай неисполнения должностным лицом решения суда в ст. VI проекта Указа было предусмотрено право суда своим определением подвергнуть такое лицо штрафу в размере до 100 руб. При этом уплата штрафа не освобождала должностное лицо от исполнения вынесенного по существу решения.

В статье VII проекта Указа предусматривалось освобождение граждан от уплаты государственной пошлины в случае обжалования действий должностных лиц, государственных и общественных органов. В статье VIII предлагались соответствующие поправки к ст. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 29.06.1979 «О государственной пошлине».

В статьях IX и X поручалось Совету Министров СССР и Президиумам Верховных Советов союзных республик привести, соответственно, решения Правительства СССР и законодательство союзных республик в соответствие с проектом Указа.

Ожидаемо, что проект Указа не оставил равнодушными субъектов публичной администрации. В ноябре 1981 г. поступили замечания от Прокуратуры СССР в лице Генерального прокурора СССР А. М. Рекункова, которые заключались в следующем: необходимо исключить п. 10 ст. I проекта Указа, поскольку такие отношения (о порядке участия родителей, проживающих отдельно, в воспитании совместных детей) не могут относиться к категории административно-правовых, а в ряде союзных республик (Украинской, Узбекской, Литовской, Латвийской и Эстонской ССР) такие дела рассматриваются в исковом порядке в случае обращения в суд одного из родителей, что может привести к подмене существа правоотношений¹⁴.

С учетом возражений Генерального прокурора СССР проект Указа был доработан и п. 10 ст. I был исключен. Статья IV была дополнена положением о возможности восстановления пропущенного срока в случае признания судом причины пропуска

¹⁴ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 4.

уважительной. Статья VI также претерпела изменения: вместо указания верхнего предела судебного штрафа поместили ссылку на ст. 406 ГПК РСФСР и соответствующие статьи ГПК союзных республик. Отметим, что до 1985 г. сумма штрафа была ограничена 50 рублями¹⁵.

Уточненный проект Указа был разослан 1 октября 1982 г. в исполнительные органы государственной власти союзных республик — Советы министров союзных республик. Ответы от них датируются октябрем 1982 г. Так, Совет министров Белорусской ССР в ответе от 19.10.1982 предложил следующее:

- исключить пп. 1 и 2 ст. I (отказ в постановке на учет и снятия с учета на получение жилой площади и отказ во внеочередном предоставлении жилой площади),
- дополнить редакцию ст. III и IV словами «либо органом, на который согласно законодательству возложено рассмотрение жалобы», поскольку в ряде случаев законодательство СССР предусматривает обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов не в вышестоящий в порядке подчиненности орган, а в исполнительный комитет местного Совета народных депутатов¹⁶. Например, жалобы на решения образуемых на предприятиях комиссий по назначению пособий на детей малообеспеченным семьям в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 25.09.1974 № 752, подлежали рассмотрению комитетом районного (городского) Совета.

Государственный комитет СССР по труду и социальным вопросам (далее — Госкомтруд СССР), Советы министров Эстонской ССР и РСФСР сделали важное замечание относительно буквального толкования ст. 58 Конституции СССР. В соответствии с ч. 2 упомянутой статьи в суд могут быть обжалованы только действия должностных лиц, но не действия государственных и общественных органов¹⁷. Этот момент станет ключевым при принятии решения о заморозке законопроекта.

Совет министров РСФСР и Госкомтруд СССР возражали против введения судебного обжалования отказа в назначении пенсии и решения об установлении размера пенсии, так как в соответствии с пп. 153 и 156 Положения 1972 г. о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, пенсии назначаются комиссиями по назначению пенсий, образуемыми исполкомами районных (городских) Советов народных депутатов, а жалобы на действие этих комиссий рассматриваются указанными исполкомами, в то время как судебный контроль прямо исключен¹⁸.

Кроме того, Совет министров РСФСР указывал, что в записке к проекту Указа требуется обоснование, почему нужно изменять существовавший порядок обжалования действий должностных лиц, государственных и общественных органов, чем он несовершенен, не приводились расчеты об объеме работы, которую предлагается возложить на суды¹⁹.

Стоит обратить внимание на то, что при разработке проекта Указа сотрудниками сектора современного буржуазного государственного права Института государства и права Академии наук СССР (ИГП АН СССР) изучался опыт обжалования в суд незаконных действий администрации в основных капиталистических странах (Великобритания, ФРГ, Франция, Швейцария, США, Япония), а также место административных судов (трибуналов) в системе зарубежных правопорядков²⁰. В. А. Туманов отмечал, что в США нет прокурорского надзора за законностью в деятельности государственных органов, в связи с чем «обжалование в суд неправомερных действий государственных органов власти на основе их неконституционности является для

¹⁵ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 40.

¹⁶ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 18.

¹⁷ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 21, 32, 35–36.

¹⁸ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 21, 36.

¹⁹ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 20.

²⁰ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 136. Д. 1111.

американских граждан практически единственной возможностью отстоять свои права»²¹.

Все предложения и замечания по данному проекту Указа были учтены и вынесены на обсуждение во время заседания Президиума Совета Министров СССР, о чем свидетельствует выписка из протокола заседания, датируемая 8 декабря 1982 г. в которой обращалось внимание, что в соответствии с ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г. должен быть установлен порядок обжалования в суд только действий должностных лиц²².

Отметим, что в соответствии со ст. 4 Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик установлено, что суды рассматривают жалобы на действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, не только в порядке, но и в случаях, предусмотренных законом²³. Вероятно, именно этим может быть оправдано перечисление в ст. I проекта Указа конкретных решений публичной власти, которые можно обжаловать в суд.

Следует отметить, что в документах, сопровождавших дальнейшую законотворческую деятельность в области обжалования административных актов, указывалось, что в ряде нормативных актов уже распространена практика указания на конкретные случаи возможности обжалования решения в суд²⁴.

Законотворческая деятельность продолжилась в 1983 г. Этот год станет роковым для анализируемого проекта Указа. 19 августа 1983 г. на заседании комиссии, которая занималась разработкой проекта Указа, в лице В. И. Теребилова (Министр юстиции СССР), А. М. Рекункова (Генеральный прокурор СССР), Л. Н. Смирнова (Председатель Верховного Суда СССР), В. В. Федорчука (Министр внутренних дел СССР) и В. Ф. Гарбузова (Министр финансов СССР), Президиуму Совета Министров СССР было предложено отложить разработку унифицированного акта о порядке обжалования в суд незаконных действий должностных лиц и обсудить его необходимость при подготовке плана законопроектных работ на 1986–1990 гг. По их мнению, в дальнейшем реализация в законодательстве требований ст. 58 Конституции СССР 1977 г. должна идти путем издания специальных законов, предусматривающих конкретные случаи обжалования в суд действий должностных лиц. Это предложение было согласовано с аппаратом Президиума Верховного Совета СССР. В соответствии с выпиской из протокола заседания Президиума Совета Министров СССР от 14.09.1983 № 35, было решено согласиться с предложением по вопросу дальнейшей разработки проекта Указа²⁵.

В 1986 г. в своем докладе М. С. Горбачёв подчеркнул, что строжайшим образом должны соблюдаться демократические принципы правосудия, равенства граждан перед законом и другие гарантии, в связи с чем необходимо «уже в ближайшее время закончить подготовку предусмотренного Конституцией закона о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права гражданина»²⁶. В 1987 г. Политбюро обсудило ход подготовки этого закона и подчеркнуло, что «принятие Закона послужит дальнейшему развитию демократии, укреплению законности и повышению ответственности должностных лиц»²⁷.

30 июня 1987 г. Верховный Совет СССР принял Закон «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан», однако проект в ходе сессии был подвергнут серьезной критике со стороны депутатов, поэтому до вступления закона в силу 1 января 1988 г. законодательным

²¹ Туманов В. А. Небезосновательные претензии // Известия. 1986. 7 октября. С. 5.

²² ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 37.

²³ Указ Президиума ВС СССР от 09.10.1979 № 886-X «О внесении изменений и дополнений в законодательство Союза ССР о гражданском судопроизводстве» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 42. Ст. 697.

²⁴ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 40.

²⁵ ГА РФ. Ф. Р-5446. Оп. 142. Д. 1349. Л. 45.

²⁶ Доклад товарища Горбачева М. С. // Известия. 1986. 26 февраля. С. 7.

²⁷ В политбюро ЦК КПСС // Советский Спорт. 1987. 3 апреля. С. 1.

комиссиям рекомендовано рассмотреть высказанные замечания до следующей сессии. О том, в чем они состояли, написал ведущий научный сотрудник ИГП АН СССР, д. ю. н. Р. З. Лившиц. Во-первых, каждый орган оберегал свою компетенцию от судебного контроля, наиболее компетентного, независимого и квалифицированного, во-вторых, расширение судебной юрисдикции могло привести к перегрузке судов и дефициту кадров, в связи с чем он констатировал, что возражения основаны лишь на ведомственных интересах и не учитывают интересов граждан, хотя в тех условиях демократизации их жизни именно им должен был быть отдан приоритет перед интересами тех или иных ведомств. Он также отмечал, что данный «проект закона» готовился без учета провозглашенных принципов гласности. Почему-то ни проект целиком, ни его основные положения не выносились на публичное обсуждение — началось оно только на сессии Верховного Совета и сразу вскрыло существенные недостатки проекта»²⁸.

В связи с тем, что настоящее исследование ставит целью не только изучение этапа законотворческой деятельности в области обжалования административных актов в советский период, но и сопоставление изначально подготовленного, обсуждаемого и модифицированного проекта Указа с итоговой версией правового акта, принятого в советское время в рассматриваемой плоскости, перейдем к сравнительному анализу.

Важно отметить, что с 1 января 1988 г. по 1 июля 1990 г. действовал Закон СССР от 30.06.1987 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» (далее — закон 1987 г.)²⁹, который был отменен³⁰ в связи с принятием и вступлением в силу с 1 июля 1990 г. нового Закона СССР от 02.11.1989 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» (далее — закон 1989 г.)³¹.

Закон 1987 г., по которому можно было обжаловать только действия должностных лиц, не позволял гражданам оспаривать в суде решения коллегиальных органов, которые чаще всего нарушали их права³². На момент принятия этого закона основной массив административных актов относился к компетенции должностных лиц, однако после введения в действие закона практически все они были переведены в коллегиальные процедуры³³. Вопреки декларированию в конституционной норме судебной защиты нарушенных прав и свобод, де-факто большинство решений оказались выведены из-под судебного контроля.

Закон 1989 г. предоставил гражданам возможность обжаловать действия не только должностных лиц, но и коллегиальных органов, однако лишь в области управления³⁴. Следует предположить, что принятие закона 1989 г. свидетельствовало о придании нормативному конституционному предписанию ст. 58 смысла, выходящего за рамки

²⁸ Лившиц Р. О. судебной защите // Известия. 1987. 28 сентября. С. 3.

²⁹ Закон СССР от 30.06.1987 № 7287-XI «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 388.

³⁰ Постановление ВС СССР от 02.11.1989 № 720-1 «О введении в действие Закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 417.

³¹ Закон СССР от 02.11.1989 № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

³² Настольная книга помощника судьи: организация работы и гражданское судопроизводство / И. Ю. Богданова, С. С. Болдоханова, С. В. Булгытова [и др.] ; под общ. ред. Ю. П. Гармаева, А. О. Хориновой. Улан-Удэ : Республиканская типография, 2009. Вып. 2. 280 с.

³³ Мовчан В. В. Правозащитная функция судебной власти в административном судопроизводстве: институциональный и функциональный аспекты // Вестник гражданского процесса. 2021. № 2. С. 209–210.

³⁴ Настольная книга помощника судьи.

ее буквального толкования. Поскольку проект Указа предполагал обжалование в том числе государственных и общественных органов, будет целесообразным сравнить его именно с законом 1989 г., в котором и было в итоге закреплено право на обжалование решений не только должностных лиц, но и государственных и общественных органов.

Следует отметить, что обсуждение проекта Указа проходило за пределами Совета Министров СССР, готовившего проект. Так, в архивных материалах сохранилось обращение советского гражданина к секретарю Президиума Верховного Совета СССР М. П. Георгадзе (занимал это пост до 23 ноября 1982 г.) по поводу реализации предписаний ст. 58 Конституции СССР 1977 г. Он подчеркивал, что главный недостаток разработанного проекта состоит в том, что «смысл конституционной нормы меняется кардинально, вновь появляется “перечень” случаев, когда жалоба может быть подана в суд, а вне этого перечня обжалование допускается, как и раньше, только по административной линии». В заключении указывалось, что часть 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г. провозгласила принцип судебной проверки любых административных актов, а перечень мог присутствовать только в случае, если бы он не был исчерпывающим³⁵.

В связи с обозначенными разнонаправленными взглядами общественности и органов государственного управления на законодательную политику в свете конституционной реформы целесообразно сравнить проект, который разрабатывался в начале законопроектной деятельности под эгидой приведения законодательства в соответствие с Конституцией СССР 1977 г., и итоговой версией акта, который был принят в 1989 г.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПЕРВЫХ РЕДАКЦИЙ ПРОЕКТА УКАЗА И ПРИНЯТОГО В ИТОГЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

В модифицированной версии проекта Указа, как и в редакции закона 1989 г., были установлены пределы обжалования административных актов, которые выразились в том, что в суд нельзя было обжаловать акты, если законами СССР и союзных республик установлен иной порядок их обжалования. Более того, в редакции закона 1989 г. прямо закреплен запрет на обжалование административных актов, имеющих нормативный характер.

Был сохранен и обязательный досудебный порядок обжалования, предусмотренный статьей IV проекта Указа и ст. 4 закона 1989 г. Из содержания доклада секретаря ЦК КПСС, председателя Комиссии законодательных предположений Г. П. Разумовского следует, что «такой порядок вводится, во-первых, для того чтобы иметь возможность оперативно исправить допущенные ошибки, не доводя дело до суда, а во-вторых, поднять ответственность за принимаемые решения не только непосредственно должностных лиц, но и тех органов и руководителей, которым эти должностные лица подчинены»³⁶.

Территориальная подсудность, закрепленная в ст. III проекта Указа, была отражена в ст. 4, определявшей компетентный суд по месту нахождения должностного лица или органа, однако уже без указания на возможность восстановления пропущенного срока. Стоит отметить, что в ст. 239.5 ГПК РСФСР тоже не содержалось правила о возможности восстановления пропущенного по уважительной причине срока. В обоих актах содержалось указание на то, что рассмотрение дела происходит по правилам гражданского судопроизводства.

Поскольку настоящее исследование охватило только первый этап законотворческой работы в области обжалования административных актов, то предположим, что в результате активной законопроектной деятельности во второй половине 1980-х гг.

³⁵ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 136. Д. 1111.

³⁶ Доклад секретаря ЦК КПСС, председателя Комиссии законодательных предположений Совета Союза Г. П. Разумовского // Известия. 1987. 1 июля. С. 6.

всё же были учтены основные доводы, которые продвигались представителями общественности — лицами, кто непосредственно был заинтересован в регламентации общего порядка обжалования административных актов.

Так, ни в законе 1987 г., ни в законе 1989 г. не было представлено перечня случаев, когда допускается обжалование действий должностных лиц и органов управления в суд, хотя он был в проекте Указа и вызывал споры среди ведомств. 24 июня 1987 г. на заседании депутатской подготовительной комиссии законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей по проекту закона рабочая группа не сочла возможным принять предложение депутатов о включении в проект конкретного перечня действий должностных лиц, которые могли бы быть обжалованы в суд, поскольку он сужал бы возможность граждан обратиться за восстановлением нарушенных прав³⁷. Тем не менее предложения о создании перечня звучали на заседании Верховного Совета СССР 30 июня 1987 г.³⁸, однако не вошли в окончательную версию закона. 18 ноября 1987 г. на заседании рабочей группы по вопросам внесения изменений в принятый закон 1987 г. высказывали мнение о необходимости «примерный перечень все-таки наметить, чтобы на первых порах судьям дать какой-то ориентир»³⁹.

Как отмечалось выше, в законе 1987 г. было предусмотрено право обжаловать только действия должностных лиц, но не коллегиальных органов, хотя в проекте Указа предлагалось наделить граждан возможностью оспаривания действий и решений как должностных лиц, так и коллегиальных органов. Можно выделить две причины, по которым в закон 1987 г. решения коллегиальных органов не вошли. Во-первых, в ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г. предусмотрено право обжалования в суд действий именно должностных лиц, но не органов⁴⁰. Во-вторых, возможность обжалования решений коллегиальных органов может быть предусмотрена специальными законами в определенных сферах общественных отношений, например решения, принимаемые исполкомами местных Советов народных депутатов, комиссиями по назначению пенсий, комиссиями по рассмотрению трудовых споров⁴¹. В целях развития процесса демократизации советского общества и. о. генерального прокурора СССР А. Ф. Катасуев 23 января 1989 г. рекомендовал изменить ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г., предоставив гражданам право на обжалование в суд действий государственных и общественных органов, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий⁴². Несмотря на то что изменения в конституцию внесены так и не были, в ст. 2 закона 1989 г. уже говорилось, что обжаловать можно было коллегиальные и единоличные действия органов государственного управления и должностных лиц, в результате которых либо гражданин неправомерно лишен законного права, либо на него в обход закона возложена какая-то обязанность.

Помимо этого, в ст. 6 закона 1989 г. была закреплена состязательность процесса, предполагавшая участие в рассмотрении дела заявителя и руководителя органа или должностного лица либо их представителей. Более того, ст. 10 закона 1989 г. предусматривала возложение на орган или должностное лицо издержек гражданина, связанных с обжалованием административных актов, в случае удовлетворения судом его жалобы.

Стоит отметить установление государственной пошлины при подаче жалобы в суд. В проекте Указа ст. VII и VIII были посвящены освобождению от уплаты государственной пошлины, в ст. 11 закона 1987 г. также было установлено, что жалобы

³⁷ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 42. Л. 105.

³⁸ Стенографический отчет. Седьмая сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатый созыв). 29–30 июня 1987 г. М.: Известия, 1987. С. 191.

³⁹ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 2779. Л. 12.

⁴⁰ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145. Д. 42. Л. 105.

⁴¹ Доклад секретаря ЦК КПСС, председателя Комиссии законодательных предположений Совета Союза Г. П. Разумовского. С. 6.

⁴² ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145 Д. 4235. Л. 8.

граждан на действия должностных лиц, подаваемые в суд, пошлиной не облагаются⁴³. На целесообразность установления государственной пошлины для данной категории дел указывали при обсуждении проекта закона 1987 г.⁴⁴ В законе 1989 г. в ст. 4 всё же уже была предусмотрена обязанность уплаты пошлины, которая в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 10.02.1990 № 143 составляла 10 руб.

В проекте Указа предусматривалась ответственность должностного лица при неисполнении в установленный срок решения сначала с указанием максимального размера штрафа (100 руб.), затем норма приобрела бланкетный характер и отсылала к ГПК союзной республики в соответствующей части. Например, А. И. Шуваев комментировал, что во время действия закона 1987 г. должностное лицо могло быть подвергнуто штрафу в размере до 200 руб. в соответствии со ст. 436 ГПК Узбекской ССР⁴⁵. В законе 1989 г. законодатель вовсе обошелся следующей формулировкой в ст. 7 закона: «В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные действующим законодательством». Например, предусмотренные в ст. 406 ГПК РСФСР.

Таким образом, формально-процессуальные правила о сроках, месте рассмотрения дела и прочее было сохранено законодателем, однако отказ от прямого перечня случаев обращения с жалобой в суд при сохранении указания на возможность предусмотреть иной порядок обжалования и введение государственной пошлины демонстрирует умеренную реакцию государства на необходимость введения соответствующего способа защиты в советской правовой системе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ зарождения института обжалования административных актов в советский период показал, что процесс приведения законодательства в соответствие с новым основным законом страны после конституционной реформы осуществлялся в достаточно широком формате. Были задействованы профильные министерства, судебные органы, а также в стороне не остался народ, который должен был стать главным бенефициаром от изменений регулирования.

Советское начало института судебного контроля за действиями администрации, положенное ст. 58 Конституции СССР 1977 г., заложило основы для формирования правового механизма обжалования действий сначала только должностных лиц, но вскоре и государственных и общественных органов, который нашел свое продолжение и в современном российском правовом порядке. В ходе анализа изначальной версии проекта и конечного акта нами были выявлены некоторые различия, которые в общем виде не повлияли на институт, однако его путь в советскую правовую систему оказался достаточно тернист.

Изучение архивных документов позволило выяснить истинные причины приостановки разработки законопроекта, о котором вспомнят лишь на этапе перестройки. Государство неохотно шло на расширение возможности судебной проверки решений органов управления скорее не из-за опасений непредсказуемости судебных решений, а из-за подрыва авторитетности решений советских управленцев.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления : учебное пособие. — М. : Изд-во Московского университета, 1973. — 112 с.
2. Кукса Т. Л. Роль и место процедур досудебного обжалования в контроле за сферой государственного управления, или Перспективные направления административной

⁴³ Михайлов М. Обжалованию подлежит // Вечерняя Москва. 1988. 2 января. С. 2.

⁴⁴ ГА РФ. Ф. Р-7523. Оп. 145 Д. 42. Л. 37–38.

⁴⁵ Шуваев А. И. Обжалованию подлежит: (Вопросы и ответы) : О Законе СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». Ташкент : Узбекистан, 1989. С. 19.

- и судебной реформ // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2011. — № 1. — С. 81–96.
3. Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. — М. : Юриспруденция, 2008. — 120 с.
 4. Мовчан В. В. Правозащитная функция судебной власти в административном судопроизводстве: институциональный и функциональный аспекты // Вестник гражданского процесса. — 2021. — № 2. — С. 205–225.
 5. Настольная книга помощника судьи: организация работы и гражданское судопроизводство / И. Ю. Богданова, С. С. Болдоханова, С. В. Булгытова [и др.] ; под общ. ред. Ю. П. Гармаева, А. О. Хориноева. — Улан-Удэ : Республиканская типография, 2009. — Вып. 2. — 280 с.
 6. Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. — 2024. — № 4. — С. 533–560.
 7. Стариков Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2017. — № 4 (31). — С. 16–18.
 8. Стрекалов И. Н. Последняя Конституция Советского Союза. К вопросу о создании. — М. : Алгоритм, 2018. — 432 с.
 9. Шуваев А. И. Обжалованию подлежит : (Вопросы и ответы) : О Законе СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». — Ташкент : Узбекистан, 1989. — 20 с.
 10. Ящук Т. Ф. Систематизация российского законодательства в советский период. — Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2021. — 414 с.

REFERENCES

1. Bogdanov IYu, Boldokhonov SS, Bulgytov SV, et al. Garmaeva YuP, Khorinoeva AO (eds.). Handbook of the Assistant Judge: Organization of Work and Civil Proceedings. Issue 2. Ulan-Ude: Republican Printing House; 2009. (In Russ.).
2. Bonner AT, Kvitkin VT. Judicial control in the field of public administration. Moscow: Moscow University Publ.; 1973. (In Russ.).
3. Kuksa TL. The role and place of pre-trial appeal procedures in the control of public administration, or Promising directions of administrative and judicial reforms. *Issues of State and Municipal Administration*. 2011;1:81-96. (In Russ.).
4. Megrelidze MR. Formation of the institution of resolution of administrative and legal disputes. Moscow: Jurisprudentsija Publ. 2008. (In Russ.).
5. Movchan VV. Human rights function of the judiciary in administrative proceedings: institutional and functional aspects. *Herald of Civil Procedure*. 2021;2:205-225. (In Russ.).
6. Shuvaev AI. Subject to appeal: (Questions and answers): On the Law of the USSR «On the procedure for appealing to the court unlawful actions of officials infringing on the rights of citizens». Tashkent: Uzbekistan Publ.; 1989. (In Russ.).
7. Solovey YuP. Development of the legal positions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on judicial verification of the legality of the exercise of administrative discretion. *Siberian Law Review*. 2024;4:533-560. (In Russ.).
8. Starilov YuN. From many years of discussion to the adoption of the Federal Law «On Administrative Procedures». *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2017;4(31):16-18. (In Russ.).
9. Strekalov IN. The last Constitution of the Soviet Union. To the question of creation. Moscow: Algorithm Publ.; 2018. (In Russ.).
10. Yashchuk TF. Systematization of Russian legislation in the Soviet period. Omsk: Omsk State University Publ.; 2021. (In Russ.).