

- <sup>7</sup> УПК РСФСР. М., 1926. С. 119.  
<sup>8</sup> См.: Строгович М. С., Карницкий Д. А. УПК РСФСР. Текст и постатейный комментарий. М., 1926. С. 119.  
<sup>9</sup> УПК РСФСР. М., 1926. С. 138.  
<sup>10</sup> См.: Еженедельник советской юстиции. 1928. № 26. С. 749.  
<sup>11</sup> См.: СЗ БССР. 1929. № 14. Ст. 72.  
<sup>12</sup> См.: СЗ БССР. 1934. № 42. С. 203–204.  
<sup>13</sup> См.: СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.  
<sup>14</sup> См.: СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 2-а, 2-б.  
<sup>15</sup> См.: Руденко Р. А. Задачи дальнейшего укрепления социалистической законности в свете решений XX съезда КПСС // Советское государство и право. 1956. № 3.  
<sup>16</sup> См.: Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.  
<sup>17</sup> См.: Ведомости ВС СССР. 1959. № 1.

*Рубис Александр Сергеевич* – помощник первого проректора БГУ.

А. В. КАПУСТИН

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, как самостоятельный институт гражданского процессуального права Беларуси появилось после утверждения 8 декабря 1961 г. Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>1</sup>, которые впервые ввели в систему гражданского процессуального права республик бывшего СССР данный вид судопроизводства. В производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, предполагалось рассматривать дела, в которых взаимные права и обязанности лиц, имеющих непосредственный интерес в исходе дела, как участников соответствующего материального правоотношения регулируются нормами административного права.

Первоначально новый вид судопроизводства включал три категории дел, возникающих из административно-правовых отношений: по жалобам на неправильности в списках избирателей; по жалобам на постановления о наложении штрафа в административном порядке; о взыскании с граждан недоимок по налогам, обязательному окладному страхованию и самообложению. С течением времени к данному виду судопроизводства были отнесены также дела по жалобам на постановления о наложении иных, кроме штрафа, административных взысканий, дела по жалобам на неправомерные действия должностных лиц, а затем и государственных органов, ущемляющие права граждан. Подобный “осторожный” подход законодателя к расширению перечня подведомственных суду дел, возникающих из административно-правовых отношений, обусловлен рядом объективных причин, главной из которых являлось признание приоритета интересов государства над интересами отдельной личности, и, как следствие, – невозможность обжалования в судебном порядке большинства дел, одной из сторон в которых выступали субъекты, представляющие государство. Для обжалования таких действий в основном предусматривался внесудебный порядок – жалобы могли быть поданы в соответствующие вышестоящие органы администрации либо вышестоящим должностным лицам. При рассмотрении в судебном порядке тех немногих категорий дел, возникающих из административно-правовых отношений, которые были подведомственны суду, существовала специфика, не характерная для искового производства. В частности, одной из особенностей являлось то, что средством возбуждения указанных дел было не исковое заявление, а жалоба. Этим законодатель подчеркивал принципиальное отличие дел, возникающих из административно-правовых отношений, от дел искового производства, которое заключалось в том, что в первом случае в процессе принимали участие субъекты, в материальном правоотношении между собой не равные; во втором же случае в процессе

участвовали равные друг другу субъекты. Все это, естественно, сказывалось на правовом положении участников производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, при рассмотрении в суде соответствующих дел. "Жалобщик" находился в менее "привилегированном" положении, нежели истец в исковом производстве, что в первую очередь отражалось на его правах и обязанностях по отношению к субъекту, с действиями которого он был не согласен. Несмотря на то что в гражданском процессуальном законодательстве декларировался принцип равенства сторон, в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, данный принцип применялся с некоторыми ограничениями – суды как органы "единой и неделимой" государственной власти разрешали отнесенные к их ведению дела с "оглядкой" на то, что одним из участников разбирательства является субъект, представляющий государство; как следствие, у подобных субъектов было больше шансов на вынесение судебного решения в их пользу. Исходя из этого, появление и существование данного вида судопроизводства в установленной процессуальной форме было вполне объяснимо – государству в таком порядке намного легче "обезопасить" себя от тех или иных притязаний подвластных.

На современном этапе развития белорусского законодательства объективной необходимости в рассмотрении споров между властвующими и подвластными в отдельном виде судопроизводства, появившемся для "охраны" государства от граждан, уже нет. Носители власти как потенциальные нарушители прав, свобод и законных интересов граждан по своему правовому положению в случае предъявления к ним соответствующих требований в судебном порядке должны быть полностью приравнены к иным потенциальным нарушителям, которые вступают с гражданами в гражданские, жилищные, трудовые, семейные и иные, кроме административных, правоотношения. А это означает, что дела, возникающие из административно-правовых отношений, как и подведомственные суду дела, возникающие из иных материальных правоотношений, должны рассматриваться в исковом порядке. Соответственно средством возбуждения в суде таких дел должна стать не жалоба, а иск (возможно употребление термина "административный иск").

Некоторые процессуалисты полагают, что в делах, возникающих из административно-правовых отношений, отсутствует спор о праве, и поэтому в исковом производстве такие дела рассматриваться не могут. Так, по мнению В.В. Скитовича, в указанных делах "предмет судебного рассмотрения... – не материально-правовое требование одного лица к другому, а незаконное действие органа управления, выразившееся в издании им административного акта, нарушающего права и интересы гражданина"<sup>4</sup>. В этих случаях притязание заинтересованного лица направлено не к противоположной стороне, а к суду и содержит просьбу о защите права, нарушенного решением администрации, т. е. представляет собой процессуальное, а не материально-правовое требование<sup>5</sup>. Если согласиться с указанной точкой зрения, то придется признать, что гражданин становится не более чем "просителем", "поставщиком" суду информации о нарушении законности со стороны соответствующих субъектов; интересы же гражданина, непосредственно заинтересованного в отмене незаконного акта, отодвигаются на второй план. Более того, суд в таком случае из органа, призванного разрешать споры, в какой-то мере превращается в "вышестоящий" по отношению к иным субъектам, в том числе и к администрации, орган. Безусловно, рассматривая дела, возникающие из административно-правовых отношений, суд проверяет законность действий соответствующих субъектов, однако такая проверка осуществляется судом не сама по себе, является не самоцелью, а необходима, чтобы разрешить спор между гражданином и субъектом, действия которого гражданином оспариваются, так как без подобной проверки разрешить указанный спор не представляется возможным. Таким образом, наличие спора о праве имеет место и при рассмотрении судом дел, возникающих из адми-

нистративно-правовых отношений, как и при рассмотрении всех иных по своей сущности исковых дел.

Ряд ученых высказываются за создание специализированных коллегий по рассмотрению административных споров в рамках общих судов либо обособленной системы органов по рассмотрению дел, возникающих из административно-правовых отношений, – административных судов, которые разрешали бы соответствующие дела на основании специально разработанных для них правил – норм административного процесса. Подобные предложения обосновываются тем, что специфика дел, возникающих из административно-правовых отношений, настолько велика, что эти дела не могут рассматриваться по правилам искового производства с отдельными изъятиями, которых явно недостаточно для эффективного разрешения таких дел<sup>6</sup>.

Как мы показали выше, больше не существует примата интересов государства над интересами отдельной личности. Поэтому и правовое положение имеющих непосредственный интерес в исходе дела лиц в делах, возникающих из административно-правовых отношений, должно быть таким же, каким является правовое положение соответствующих лиц в “традиционных” исковых (спорных) делах. Естественно, определенная специфика при разбирательстве дел, возникающих из административно-правовых отношений, существовать должна, что вытекает из характера административного правоотношения, рассматриваемого судом в связи с разрешением спора. Однако объективные процессуальные отличия таких дел от “традиционных” исковых дел не больше, чем процессуальные отличия исковых дел друг от друга – гражданских от семейных, семейных от трудовых и т. д. Подобная специфика при рассмотрении отдельных категорий исковых дел предусмотрена в некоторых актах материального законодательства (например, часть 1 пункта 1 ст. 153 Гражданского кодекса Республики Беларусь<sup>7</sup> (далее – ГК) предусматривает правило о распределении бремени доказывания по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации; часть 4 ст. 241 Трудового кодекса Республики Беларусь<sup>8</sup> (далее – ТК) предусматривает, что при рассмотрении индивидуальных трудовых споров работники освобождаются от уплаты судебных расходов; часть 2 ст. 137 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье<sup>9</sup> (далее – КоБС) предусматривает, что дело об отмене усыновления ребенка рассматривается с участием органа опеки и попечительства, прокурора, а в отношении международного усыновления – также с участием Национального центра усыновления). Приведенные и многие другие специфические особенности рассмотрения дел, возникающих из гражданских, семейных, трудовых и иных правоотношений, очевидно, не являются основанием для создания специальных правил “семейного процесса”, “трудового процесса” и т. п., и даже для выделения в рамках существующего гражданского процесса специальных видов судопроизводств – по делам, возникающим из семейных, трудовых и иных правоотношений. Общих правил искового судопроизводства вполне достаточно для эффективного рассмотрения и разрешения указанных выше дел.

Абсолютно аналогично, общих правил искового судопроизводства вполне достаточно для эффективного рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административно-правовых отношений как одного из видов исковых (спорных) дел, и сохранения отдельного вида судопроизводства для этих дел, а тем более выделение новой отрасли права – административно-процессуального – не требуется. Правила искового производства с присущими ему демократическими принципами (см. гл. 2 ГПК) в настоящее время способны обеспечить надлежащую защиту прав, свобод и законных интересов граждан, пострадавших от неправомερных действий администрации.

Исходя из всего вышеизложенного, можно предложить следующее. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, как самостоятельный вид гражданского судопроизводства необходимо

устранить и отнести все предусмотренные ГПК дела, возникающие из административно-правовых отношений, к исковому производству. На наш взгляд, наиболее обоснованным с точки зрения теории гражданского процессуального права представляется использование законодателем одного из следующих вариантов решения указанной задачи.

1. Выделение норм, содержащихся в Разделе VI ГПК “Исковое производство в суде первой инстанции”, в самостоятельный Подраздел I “Общие положения” данного Раздела; при этом особенности рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, необходимо урегулировать в Подразделе II “Особенности рассмотрения отдельных категорий исковых дел” Раздела VI “Исковое производство в суде первой инстанции”, предусмотрев в нем главу “Особенности рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений”. Кроме того, для облегчения применения процессуальных норм на практике в ГПК необходимо также поместить процессуальные нормы, содержащиеся в тех или иных актах материального законодательства, которые должны быть сосредоточены, в частности, в главах “Особенности рассмотрения дел, возникающих из трудовых правоотношений”, “Особенности рассмотрения дел, возникающих из семейных правоотношений” и т. д. указанного Подраздела II Раздела VI ГПК. Данные главы, в свою очередь, могут включать параграфы, содержащие процессуальные нормы, регулирующие особенности рассмотрения и разрешения судом отдельных дел, возникающих из соответствующих материальных правоотношений. Так, например, в главе “Особенности рассмотрения дел, возникающих из семейных правоотношений”, можно, в частности, предусмотреть следующие параграфы: “Особенности рассмотрения дел о расторжении брака”, “Особенности рассмотрения дел о признании брака недействительным”, “Особенности рассмотрения дел об установлении и об оспаривании отцовства”, “Особенности рассмотрения дел о лишении родительских прав”, “Особенности рассмотрения дел о взыскании алиментов” и т. д. Изложенное означает, что мы высказываемся лишь за сосредоточение в ГПК гражданских процессуальных норм, уже содержащихся в актах материального законодательства; при этом в случае возникновения в будущем объективной необходимости в правовом регулировании особенностей судопроизводства по тем или иным категориям гражданских дел соответствующие новые процессуальные нормы должны помещаться в ГПК (в Подраздел II Раздела VI), а не в акты материального законодательства.

Регулирование особенностей рассмотрения и разрешения в суде всех спорных дел (возникающих из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, по использованию природных ресурсов, окружающей среды, а также административных правоотношений) в Разделе VI ГПК “Исковое производство в суде первой инстанции” значительно повысит как эффективность правоприменительной деятельности, так и роль ГПК как основного, помимо Конституции, источника гражданского процессуального права Республики Беларусь.

2. Придание ГПК характера акта гражданского процессуального законодательства Республики Беларусь, регулирующего лишь общие правила искового судопроизводства. При этом процессуальные нормы, содержащие особенности, касающиеся порядка рассмотрения и разрешения судом отдельных категорий исковых дел, должны находиться в соответствующих актах материального законодательства (ГК, ТК, КоБС и др.). В настоящее вре-

---

\* Подобные предложения уже высказывались в юридической литературе. См., например: Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. 1992. № 2. С. 143–145; такой же точки зрения придерживаются и разработчики проекта Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в части 2 ст. 22 которого указано: “Дела об оспаривании решений и действий (или бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц рассматриваются в порядке искового судопроизводства”. См.: Юридический вестник. 1995. № 20.



мя именно такой подход в принципе и используется отечественным законодателем в отношении установления особенностей рассмотрения и разрешения всех категорий исковых дел, за исключением дел, возникающих из административно-правовых отношений.

Внутренняя логика применения подобного подхода требует принятия нормативного правового акта, регулирующего особенности судопроизводства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Естественно, в таком случае из ГПК нормы, устанавливающие указанные особенности, должны быть исключены. В пользу данного подхода свидетельствуют традиции развития отечественного гражданского процессуального права – процессуальные нормы, регулирующие особенности рассмотрения и разрешения судом отдельных категорий исковых дел, которые традиционно содержались в актах материального законодательства, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений.

Оба рассмотренных варианта решения задачи по отнесению дел, возникающих из административно-правовых отношений, к исковому производству с точки зрения науки гражданского процессуального права вполне приемлемы, и любой из них может быть реализован в процессе реформирования гражданского процессуального законодательства Республики Беларусь; причем выбор конкретного варианта должен зависеть от того, указанные выше преимущества какого из них будут признаны законодателем более значимыми.

<sup>1</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 526.

<sup>2</sup> См.: Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года. Мн., 1997.

<sup>3</sup> Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1999. № 10–12. Арт. 102.

<sup>4</sup> Скитович В. В. Судебный контроль за законностью действий должностных лиц: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1983. С. 8.

<sup>5</sup> См.: Скитович В. В. Проблемы административной юстиции как формы реализации судебной власти: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 1999. С. 36.

<sup>6</sup> См., например: Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 11–20.

<sup>7</sup> См.: Гражданский кодекс Республики Беларусь. Мн., 1999.

<sup>8</sup> См.: Трудовой кодекс Республики Беларусь. Мн., 1999.

<sup>9</sup> См.: Кодекс Республики Беларусь о браке и семье. Мн., 1999.

*Капустин Алексей Владимирович* – ассистент кафедры гражданско-правовых дисциплин и международного права факультета права БГЭУ.

А.И. КУРАК

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

Провозглашение Республики Беларусь демократическим правовым государством предполагает значительное возрастание роли местного управления и самоуправления как фактора, во многом определяющего успех проводимых социально-экономических и политических преобразований, стабильность и прогресс в обществе. Решение этих задач возможно при обеспечении прочного правопорядка и законности, что должно рассматриваться местными Советами депутатов и исполнительными комитетами (администрациями) как одно из важнейших направлений их деятельности. Неприемлемыми, на наш взгляд, являются мнения, что борьбой с преступностью, правонарушениями и другими антиобщественными проявлениями должны заниматься только правоохранительные органы без участия местной власти. Исторический опыт свидетельствует, что игнорирование горизонтального подчинения органов внутренних дел негативно сказывалось на состоянии правопорядка и законности в стране, приводило к свертыванию демократических процессов, необоснованным массовым репрессиям.

