

Министерство высшего и среднего специального
образования Белорусской ССР

БЕЛОРУССКИЙ ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ В. И. ЛЕНИНА

На правах рукописи

УДК 347.91

КОЛЯДКО Иван Николаевич

**Судопроизводство по жалобам
на постановления по делам
об административных правонарушениях**

Специальность 12.00.03 — гражданское право, семейное право,
гражданский процесс, международное частное право

А в т о р е ф е р а т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Минск 1986

Работа выполнена на кафедре гражданского процесса и трудового права юридического факультета Белорусского ордена Трудового Красного Знамени государственного университета имени В. И. Ленина.

Научный руководитель

доктор юридических наук **Тихиня В. Г.**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор **Чечот Д. М.**

кандидат юридических наук, доцент **Лутченко Ю. И.**

Ведущая организация — Министерство юстиции БССР.

Защита состоится « . . . » июня 1986 г. в « » часов на заседании специализированного Совета К 056.03.12 по присуждению ученой степени кандидата юридических наук в Белорусском государственном университете имени В. И. Ленина (220080, гор. Минск, Университетский городок, главный корпус, ауд. 206).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белорусского государственного университета имени В. И. Ленина.

Автореферат разослан « . . . » мая 1986 года.

Ученый секретарь
специализированного Совета
доктор юридических наук

В. Г. Тихиня

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Стратегический курс ускорения социально-экономического развития страны, закрепленный в решениях XXII съезда Коммунистической партии Советского Союза, охватывает все стороны жизни нашего общества, предусматривает преобразования в экономике, совершенствование общественных отношений, углубление и развитие социалистической демократии, обеспечение прав и свобод советских граждан.¹

"Партия будет и дальше способствовать тому, чтобы расширились и обогащались социально-экономические, политические и личные права и свободы граждан, создавались все более благоприятные условия и гарантии их полной реализации", - говорится в утвердившей XXII съездом КПСС новой редакции Программы Коммунистической партии Советского Союза.² Реализация предоставляемых гражданам СССР прав и свобод происходит в условиях дальнейшего укрепления в нашей стране правовой основы государственной и общественной жизни, неуклонного соблюдения социалистической законности и правопорядка, улучшения работы органов правосудия, прокурорского надзора, юстиции и внутренних дел.

В Конституции СССР не только провозглашен широкий комплекс социально-экономических прав граждан, но и надежно закреплены их гарантии. Среди конституционных гарантий прав личности, характеризующих развитие и реализацию принципов социальной справедливости, особое место занимают судебные гарантии - это право граждан СССР на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, а также право обжалования в суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан (ст. 57 и часть вторая ст. 58 Конституции СССР).

Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц отражает в советском законодательстве выдвинутое Ф.Энгельсом положение о том, что "условие всякой свободы - ст-

1. См.: Горбачев М.С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXII съезду Коммунистической партии Советского Союза.

25 февраля 1986 г. - М.: Политиздат, 1986.

2. Программа Коммунистической партии Советского Союза: Новая редакция. Принята XXII съездом КПСС. - М.: Политиздат, 1986. - С.46.

ветственность всех чиновников за все свои служебные действия по отношению к любому из граждан перед обыкновенными судами и по общему праву".¹ В.И. Ленин также придавал принципиальное значение необходимости "предоставления каждому гражданину права преследовать всякого чиновника пред судом, без жалобы по начальству".²

Анализ основных тенденций развития судебного контроля за деятельностью должностных лиц (органов управления) в СССР, а также в других социалистических странах, показывает, что наиболее полная реализация положения марксизма-ленинизма о праве обжалования в суд действий должностных лиц является одной из актуальных задач современного этапа развития социалистического общества, в котором для этого созданы необходимые экономические и социальные предпосылки.

Уже в период кодификации общесоюзного законодательства о гражданском судопроизводстве (1961 г.) проблемы судебного контроля за деятельностью органов управления, вопросы средств и способов судебной защиты прав и охраняемых законом интересов граждан в сфере их взаимоотношений с органами управления стали одними из наиболее актуальных для советской правовой науки. Выделение в Основных законах гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик³ и в гражданских процессуальных кодексах союзных республик, наряду с иском и особым производством, в качестве самостоятельного вида производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, стимулировало научные исследования проблем судебного контроля за деятельностью органов государственного управления, его специфики в каждом из видов гражданского судопроизводства. Различным аспектам этих проблем посвящены работы советских правоведов С.Н. Абрамова, М.Г. Авдюкова, Д.Н. Бахраха, А.Т. Боннера, С.Н. Братуся, Р.Е. Гукасяна, А.А. Добровольского, А.Г. Дзинишвили, П.Ф. Елисеевича, И.А. Жерулиса, А.Ф. Козлова, В.Т. Квиткина, В.А. Лорис, А.Е. Лунева, Н.С. Малеина, А.А. Мельникова, Э.М. Мурадян, В.И. Новоселова, Л.А. Николаевой, Ю.К. Осипова, Е.Г. Пушкиря, В.И. Ремнева, В.М. Савицкого, Н.С. Салищевой, В.Д. Сорокина, М.С. Строговича, Д.М. Чечота, К.С. Юдельсона, Б.Н. Юркова,

1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. - 2-е изд. - Т.34. - С.103.

2. Ленин В.И. Полн.собр.соч. - Т.2. - С.85.

3. Ведомости Верховного Совета СССР, 1961 г., № 50, ст. 526. В дальнейшем - Основы.

О.М.Якуба и многих других авторов.

Эти исследования способствовали созданию научной основы для закрепления в качестве конституционного права граждан на обжалование в суд действий должностных лиц, а затем и дальнейшему его развитию в рамках производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. В известной мере это конституционное право было детализировано при кодификации общесоюзного законодательства об административных правонарушениях (ст. 39 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях).¹

Необходимость более широкой реализации положений части второй ст. 58 Конституции СССР вызвала активное обсуждение в юридической литературе вопросов права на обжалование в суд действий должностных лиц. Этим проблемам посвящали диссертации А.И.Кудряшова, В.В.Скитович, Н.В.Березина и Н.А.Гребенки. Одновременно был подготовлен ряд проектов законодательного акта по исследуемым правоотношениям. Однако из-за наличия существенных расхождений теоретического и практического характера детальная регламентация порядка обжалования в суд действий должностных лиц несколько затянулась. На необходимость "уже в ближайшее время закончить подготовку предусмотренного Конституцией закона о порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан", указал Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ М.С.Горбачев в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVI съезду партии.²

При решении этой нормотворческой задачи важно учесть уже имеющееся регулирование и практику осуществления права на обжалование в суд действий должностных лиц. Вместе с тем, наиболее распространенная категория дел производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, — по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях еще не подвергалась комплексному теоретическому исследованию и анализу

1. Ведомости Верховного Совета СССР, 1980 г. № 44, ст.909. В дальнейшем — Основы законодательства об административных правонарушениях.
2. Горбачев М.С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза. 25 февраля 1986 г. — М.: Политиздат, 1986. — С.78.

складывающейся практики применения в гражданском судопроизводстве нового законодательства об административных правонарушениях.

Актуальность исследования этих вопросов диктуется и необходимостью выработки научно обоснованных предложений по совершенствованию гражданского процессуального законодательства в части регулирования особенностей рассмотрения и разрешения судом споров о законности и обоснованности постановлений по делам об административных правонарушениях. Ряд гражданских процессуальных норм нуждается в приведении в соответствие с общесоюзным и республиканским законодательством об административных правонарушениях. Анализ возникающих при этом вопросов позволит высказать рекомендации теоретического и практического характера и по существующим проблемам обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц.

Указанными обстоятельствами предопределен выбор темы диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования являются: дальнейшая разработка научно обоснованного понятия "вид гражданского судопроизводства"; определение правовой природы, места в гражданском судопроизводстве и понятия производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений; анализ практики рассмотрения и разрешения в судах жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях; выработка на этой основе рекомендаций, направленных на совершенствование законодательного регулирования права обжалования в суд постановлений по делам об административных правонарушениях, а также в целом права на обжалование в суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан.

В соответствии с этим ставилась задача разработать проект Указа Президиума Верховного Совета БССР "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Белорусской ССР" в связи с принятием Кодекса Белорусской ССР об административных правонарушениях.

Методологические и теоретические основы исследования. Методологический фундамент исследования составили труды основоположников марксизма-ленинизма, Программа Коммунистической партии Советского Союза (новая редакция), материалы XXII и предшествующих съездов КПСС, решения пленумов ЦК КПСС, другие документы.

Диссертационное исследование проводилось на основе диалектического материализма как общенаучного метода познания. А при изучении отдельных вопросов использовались частнонаучные методы: сравнительно-правовой, исторический, логический, анализа и синтеза, сравнения и другие.

В работе использована относящаяся к теме диссертации литература по общей теории права, гражданскому процессуальному праву, административному праву и иным отраслям советского права, а также отдельные работы ученых-юристов социалистических стран.

Нормативную основу работы составили Конституция СССР и Конституция БССР, акты общесоюзного и республиканского законодательства. Использованы руководящие разъяснения Пленумов Верховного Суда СССР и Верховного Суда БССР, опубликованная и неопубликованная судебная практика. Исследование опирается на анализ и обобщение практики рассмотрения и разрешения судами Белорусской ССР жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Всего изучено около 600 гражданских дел, рассмотренных судами Белорусской ССР в 1961-1965 гг.

Достоверность содержащихся в работе теоретических выводов и практических рекомендаций основывается на использованных при написании диссертации источниках, методах исследования, результатах изучения судебной практики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в дальнейшей разработке актуальных проблем науки советского гражданского процессуального права, относящихся к определению понятия "вид гражданского судопроизводства", понятия и сущности производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и выяснению их роли в реализации и регулировании порядка осуществления конституционного права на обжалование в суд действий должностных лиц в целом и одного из них - права на обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях, в частности. В работе предпринята попытка обосновать научную концепцию о более широком подходе к проблеме видов гражданского судопроизводства на основе деления гражданских процессуальных норм на: а) правила рассмотрения гражданских дел, б) правила их разрешения и определения в них общего, особенного и отдельного.

Исследование позволило сделать выводы, имеющие теоретическое и практическое значение для регулирования конституционного права на обжалование в суд действий должностных лиц.

Конкретный вклад диссертанта в исследование названных проблем заключается в следующем:

- определен круг гражданских процессуальных норм, на которых сказывается влияние особенностей материально-правовой природы дел. К этим правилам относятся нормы: о подведомственности, о составе лиц, имеющих материально-правовой интерес к исходу дела, о совокупности их прав по распоряжению предметом спора, о средствах возбуждения гражданских дел, о способах обеспечения заявлений о возбуждении гражданских дел, о правилах определения предмета доказывания, о правилах распределения обязанностей по доказыванию, о способах защиты;

- на основе изучения особенного в правилах разрешения жалоб на действия должностных лиц внесены предложения, направленные на уточнение концепции и структуры Закона о порядке обжалования в суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан.

Научная новизна диссертационной работы состоит также в обосновании ряда положений, отражающих специфику применения правил рассмотрения и разрешения судом жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях:

- исследованы предпосылки и условия осуществления права на жалобу;

- выявлены особенности подготовки этих дел к судебному разбирательству (в определении предмета доказывания; закона, подлежащего применению; лиц, участвующих в деле);

- разработаны условия применения полномочий суда по разрешению жалоб;

- внесены предложения, направленные на совершенствование действующего гражданского процессуального законодательства в части регулирования особенностей рассмотрения и разрешения судами этих дел.

Практическая значимость работы состоит в том, что содержащиеся в диссертационном исследовании теоретические положения, выводы и рекомендации могут быть использованы: судами в процессе правоприменительной деятельности при рассмотрении жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях; законодательными органами в ходе осуществления нормотворческой деятельности по совершенствованию гражданского процессуального законодательства в части регулирования порядка обжалования в

суд действий должностных лиц; вышними судебными органами при даче руководящих разъяснений по вопросам применения судами законодательства о порядке рассмотрения и разрешения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях; в учебном процессе при преподавании курса "Советский гражданский процесс" в высших юридических учебных заведениях; в научной работе при дальнейшем исследовании проблем гражданского судопроизводства, производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, а также особенностей рассмотрения и разрешения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

Результаты проведенного исследования, по мнению автора, обнаруживают известные резервы как в области совершенствования гражданских процессуальных норм, так и в плане повышения эффективности и качества правосудия по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре гражданского процесса и трудового права юридического факультета Белорусского государственного университета имени В.И.Ленина, где проведено ее обсуждение.

Результаты исследования нашли отражение в пяти научных публикациях автора, а также доложены на республиканских научных и научно-практических конференциях: "Актуальные проблемы общественных и естественных наук" (Минск, 1981), "Образование СССР и развитие государства и права Белорусской ССР" (Минск, 1982), "Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в СССР" (Минск, 1983), "Актуальные вопросы развития советского государства и права" (Минск, 1985).

Результаты исследования использовались при проведении практических занятий, а также в изданных учебных и учебно-методических пособиях по гражданскому процессу в теме "Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений".

Разработанный по результатам исследования и направленный в Министерство юстиции БССР проект Указа Президиума Верховного Совета БССР "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Белорусской ССР" в связи с принятием Кодекса Белорусской ССР об административных правонарушениях был использован при подготовке официального проекта.

Структура диссертации обусловлена внутренней логикой исследования, направленного от общего к особенному и далее к отдель-

ному, и включает в себя: введение, три главы и заключение.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяется цель исследования, его методологическая основа и методика, показывается новизна, практическая значимость и степень апробации полученных результатов, раскрывается основной подход к решению проблемы.

Первая глава, содержащая три параграфа, посвящена анализу правовой природы и места в гражданском процессуальном праве производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

В первом параграфе дается понятие вида судопроизводства в советском гражданском процессе. Решая данный вопрос, автор исходит из закрепленного в гражданском процессуальном законе деления судопроизводства на три вида (исковое, производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и особое), развивает идеи сторонников концепции видов гражданского судопроизводства (М.Т.Авдюков, А.Т.Боннер, Д.М.Чечот и др.) и критически оценивает позицию ее оппонентов. Опираясь на более широкий подход к проблеме видов гражданского судопроизводства на основе анализа гражданских процессуальных норм с точки зрения отношения их к выделяемым законом а) правилам рассмотрения гражданских дел или б) правилам их разрешения, а также определив в этих нормах общее, особенное и отдельное, диссертант пришел к следующим выводам.

Наличие трех видов судопроизводства в гражданском процессе предопределяется особенностями материально-правовой природы дел.

Существующие три вида гражданского судопроизводства соотносятся как равнозначные видовые понятия, которые охватываются родовым понятием — правосудие по гражданским делам.

Общим для правосудия по гражданским делам является наличие спора, затрагивающего права и интересы граждан и социалистических организаций, и единой гражданской процессуальной формы осуществления правосудия, закрепленной в общих правилах рассмотрения гражданских дел в виде совокупности норм, регламентирующих единые принципы и общую последовательность рассмотрения и раз-

решения гражданских дел.

Особенное в правосудии по гражданским делам обусловлено спецификой предмета судебной деятельности в каждом виде судопроизводства (спора о праве, споры о законности и обоснованности действий органов управления, спора об охраняемом законом интересе).

Непосредственное и различное в каждом виде судопроизводства, влияние правовой природы гражданских дел отражается на характере норм: о подведомственности; о составе лиц, имеющих материально-правовой интерес в исходе дела; о совокупности их прав по распоряжению предметом спора; о средствах возбуждения гражданских дел; о способах обеспечения заявлений о возбуждении гражданских дел; о структуре и правилах определения предмета доказывания; о правилах распределения обязанностей по доказыванию; о способах защиты. Правильное применение этих норм является необходимым условием правомерного разрешения дела. Поэтому всю их совокупность следует рассматривать в качестве правил разрешения гражданских дел, правил, состоящих из общих институтов, каждый из которых в соответствующем виде судопроизводства имеет свои особенности.

Помимо общих правил рассмотрения гражданских дел и правил разрешения дел каждого вида судопроизводства, следует различать специальные нормы, чаще всего, в правилах рассмотрения некоторых категорий гражданских дел.

С учетом этого диссертант определяет "вид гражданского судопроизводства" как порядок производства в судах по спорам, затрагивающим права и охраняемые законом интересы граждан и социалистических организаций, подчиненный общим правилам рассмотрения гражданских дел, дополняемый специальными нормами для отдельных дел, и характеризующийся однородными правилами их разрешения, обусловленными материально-правовой природой спора.

Второй параграф посвящен раскрытию понятия и сущности производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

Автор анализирует особенное в спорах по делам, возникающим из административно-правовых отношений, сравнивает эти споры со спорами в исковом и особом производствах. В связи с этим рассматриваются и критически оцениваются различные точки зрения по вопросам о характере спора в каждой из трех видов судопроизводства.

ва. Поддерживая и развивая взгляды тех ученых, которые в гражданском процессе различают споры о праве "гражданском", административно-правовые споры и споры об охраняемом законом интересе, автор приходит к выводу, что если в исковом и особом производстве предметом спора является соответственно "гражданские" материально-правовые отношения и охраняемый законом интерес, то в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, — административно-правовой спор, т.е. спор о законности и обоснованности действий (правоприменительных актов) органов управления (должностных лиц). Характером этого спора и обуславливается сущность вида судопроизводства.

Дальнейший анализ составных элементов споров о законности и обоснованности действий органов управления (предмета, оснований, сторон) направлен на выявление особенного в этих спорах и правилах разрешения дел этого вида судопроизводства, возбуждаемых по жалобам граждан.

Предмет административно-правового спора детерминирован совокупностью и характером правоотношений, в пределах которых он возможен. В нем автор выделяет правоотношения или охраняемые законом интересы материально-правового характера и административно-процессуальные или административно-процедурные правоотношения. К моменту возникновения спора все эти правоотношения реализуются в актах административного правоприменения. Поэтому в практическом плане предмет спора определяется законодателем путем указания на право обжалования соответствующих действий органов управления.

В качестве оснований административно-правового спора выступают обстоятельства, свидетельствующие о незаконности или необоснованности действий органов управления. Среди оснований спора и в предмете доказывания автор различает материальные и процессуальные факты.

Сторонами в споре могут быть лица, в отношении которых выносился административный акт и на которых распространяются юридические последствия акта правоприменения, с одной стороны и с другой — орган (должностное лицо), постановивший административный акт. Возможен и иной круг участников спора с органом управления. Он зависит от состава лиц, в отношении которых совершалось административное действие, а также от характера разрешенного в административном порядке материально-правового вопроса. Так,

если речь идет об охраняемом законом интересе, то заинтересованные лица представлены в споре с органом управления одной стороной, где допустимо соучастие. Если же речь идет о разрешении в административном порядке вопросов о правах, охраняемых законом интересах и обязанностях двух лиц, связанных правоотношением, то в споре с административным органом могут участвовать две стороны с несовпадающими интересами (например, лицо, привлекаемое к административной ответственности, и потерпевший либозыскатель и должник и т.п.). Их гражданское процессуальное положение определяется с учетом наличия или отсутствия возражений против постановленного акта. При наличии возражений и подаче в суд жалобы каждый из заинтересованных лиц становится заявителем, а при отсутствии — привлекается к участию в гражданском деле по жалобе другого субъекта в качестве заинтересованного лица.

Все названные особенности в элементах спора о законности и обоснованности действий органов управления позволяют отграничить эти споры от споров гражданских с участием органов управления, а также от споров об охраняемых законом интересах, подлежащих реализации на основании решения суда в органах управления.

В качестве основного признака подведомственности суду жалоб закон уже использует указание на вид административного правоприменительного акта. Здесь имеются ввиду списки избирателей, заключение врачебной комиссии о признании гражданина умалашенным, постановление по делу об административном правонарушении. Жалобы на такие же по своей правовой природе акты органов управления, как действия судебного исполнителя, нотариальные действия или отказ в их совершении, записи актов гражданского состояния, при совершенствовании правил судебной подведомственности следовало бы отнести к изучаемому виду судопроизводства.

Автор приходит к выводу, что при отсутствии в теории общепризнанного понятия "акт административного правоприменения", затрагивающий права и охраняемые законом интересы граждан, невозможно сформулировать удобное в практическом плане общее правило подведомственности суду жалоб на действия должностных лиц. Поэтому в диссертации поддерживается мнение тех ученых (Д.М.Чечот, А.Т.Боннер, Н.В.Березина, Е.Г.Пушкар и др.), которые и после установления в Конституции СССР права на обжалование действий должностных лиц предлагают расширение компетенции суда осуществлять в форме открытого перечня актов административного правопримене-

ния, подлежащих обжалованию в суд. Эта позиция опирается на новую редакцию ст. 4 Основ, закрепившую право обжалования в суд действий должностных лиц в случаях, указанных в законе. Расширение судебного контроля должно коснуться тех видов административных действий, которые затрагивают социально-экономические и другие конституционные права граждан. При разработке перечня автор исходил из того, является ли право обжалования определенных действий общим или из него имеются исключения, либо оно предоставлено при наличии определенных условий. С учетом изложенных обстоятельств и имеющихся в литературе предложений автор включил в перечень 17 видов актов (действий) должностных лиц, государственных и общественных органов, совершаемых ими в области административного управления.

В соответствии с характером спора автор анализирует особенное в средствах возбуждения гражданских дел по жалобам на действия административных органов. В качестве предмета жалобы рассматривается возражение против вынесенного акта (в целом или в его части). Среди оснований жалобы выделяются юридические факты материально-правового и административно-процессуального характера. Содержание жалобы рассматривается как истребуемое через суд способы защиты, обусловленные правом суда контролировать законность и обоснованность действий органов управления и отменять или изменять их.

Характер административно-правового спора вызывает необходимость в обязательном или факультативном применении специальных мер по обеспечению жалобы. Ими могут быть: недопущение исполнения в течение сроков на обжалование и приостановление исполнения до рассмотрения жалобы в суде.

При определении правил о распределении обязанностей по доказыванию следует учитывать характер спора и, в частности, то, что предметом спора становятся правоотношения по правоприменению. Для них уже установлено распределение обязанностей по доказыванию наличия материально-правовых фактов. В случаях, когда инициатива в правоприменении исходит от административного органа, на нем лежит и обязанность установить и подтвердить доказательства основания для вынесения акта. Однако для случаев, когда граждане (организации) обращаются за вынесением административного акта, их обязанностью является подтвердить наличие оснований для правоприменения. Вместе с тем, на органе управления

всегда лежит обязанность подтверждения соблюдения им процедуры и обоснованности принятого решения.

Автор разделяет мнение тех ученых, которые предлагают закрепить в законе особенности гражданской процессуальной правоспособности и дееспособности органов управления, а также предлагает детализировать права и обязанности, предоставляемые всем лицам как сторонам в споре (заявителям, органам управления, заинтересованным лицам) с тем, чтобы отличить их от совокупности прав и обязанностей сторон в исковом производстве.

Таким образом, указанные особенности споров о законности и обоснованности действий органов управления потребовали установления, а теперь и совершенствования особого правового положения спорящих субъектов, средств и способов защиты и других особых правил разрешения судом этих споров, а для всего производства — выделения его в отдельный вид.

Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, — это самостоятельный вид гражданского судопроизводства, в котором судом рассматривается спор об административном праве и осуществляется контроль за законностью и обоснованностью постановлений (решений) органов государственного управления, затрагивающих имущественные и другие права граждан и иных лиц.

Третий параграф посвящен раскрытию характера и направлений совершенствования процессуальных норм, применяемых судом в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Анализируя различные точки зрения, автор приходит к выводу, что действующее законодательство и тенденции его развития не дают оснований для отрицания гражданского процессуального характера как исследуемого вида судопроизводства, так и процессуальных норм, применяемых судом в нем. Всю совокупность процессуальных норм, применяемых судом при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из административно-правовых отношений, следует разделить на три группы: а) общие правила гражданского судопроизводства; б) изъятия и дополнения в правилах рассмотрения отдельных категорий дел; в) правила разрешения дел. Лишь для последней группы норм характерна определенная двойственность: наличие элементов соответствующего "материального права" и сохранение гражданского процессуального характера правил разрешения споров.

Гражданский процессуальный элемент в правилах разрешения этих дел содержится потому, что суд не вправе осуществлять функции административной юрисдикции в полном объеме, поскольку на него закон возлагает обязанность проверить законность и обоснованность актов административного правоприменения.

Автор приходит к выводу, что дальнейшее совершенствование общесоюзного законодательства в части регулирования производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, должно быть направлено на установление правил разрешения дел, возбуждаемых по жалобам граждан. Помимо этого следует отказаться от тех изъятий из общих правил гражданского процесса, которые отменяют общую последовательность развития процесса (запрет на кассационное обжалование решений). Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий дел и прежде всего гражданских дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях должны регламентироваться непосредственно в ГПК союзных республик.

Вторая глава, состоящая из двух параграфов, посвящена рассмотрению вопросов возбуждения в суде гражданских дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях.

В первом параграфе изложены предпосылки права на жалобу в суд. К числу общих предпосылок, характерных для всех таких гражданских дел, автор относит: 1) процессуальную правоспособность заинтересованных лиц; 2) подведомственность дела суду; 3) отсутствие вступившего в законную силу решения по тождественной жалобе или 4) определения суда о принятии отказа от жалобы. В связи с этим подробно исследуются правила подведомственности жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях с целью выявления особенностей прежде всего во второй предпосылке, имеющей существенное практическое значение. На основе анализа общесоюзного и республиканского законодательства об административных правонарушениях автор выделяет правила об исключительной административной подведомственности жалоб на некоторые постановления о предупреждении; правила об альтернативной подведомственности (административной или судебной) жалоб на постановления административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, решений поселковых, сельских Советов народных депутатов, а также постановлений иных органов о наложении штрафа; правила иные

ративной подведомственно жалоб на постановления иных органов о наложении иных взысканий (кроме штрафа). В законодательстве СССР, УССР, Аз.ССР, Латв.ССР следует выделить смешанную подведомственность жалоб на постановления иных органов о наложении штрафа и дополнительного взыскания. Согласно этим нормам заинтересованные лица вправе обжаловать указанные постановления или непосредственно в суд, или обратиться в суд после использования административного порядка обжалования.

В большинстве случаев закон закрепляет судебную подведомственность. Отсутствие такой предпосылки предопределено: исключительной административной подведомственностью жалоб на некоторые постановления о предупреждении, запретом на обжалование постановлений народного суда (судьи), а для жалоб на постановления иных органов или органов специальной компетенции о прекращении дела — наличием пробела в регламентации права обжалования и общим правилом судебной подведомственности, требующим указания в законе на право обжалования в суд.

В качестве специальной предпосылки права на жалобу по отдельным делам, подведомственным суду альтернативно, выступает отсутствие решения органа управления (должностного лица) по тождественной жалобе, принятого им в пределах его компетенции.

Для решения вопроса о тождестве жалоб необходимо совпадение субъекта и обжалованного постановления. Тождественность постановлений определяется при сравнении следующих признаков: наименования органа, вынесшего постановление; правонарушения; характера решения (о наложении взыскания или о прекращении дела); даты вынесения постановления.

Во втором параграфе исследуются условия осуществления права на жалобу в суд. К общим для всех этих гражданских дел условиям, обусловленным общими правилами процесса, автор относит: 1) отсутствие в производстве суда тождественного дела; 2) подсудность дела данному суду; 3) дееспособность лица, обращающегося в суд; 4) наличие полномочий на ведение дела у лица, действующего от имени заинтересованного субъекта; 5) соответствие поданной в суд жалобы предъявляемым к ней требованиям. В качестве условий, появляющихся применительно к отдельным жалобам, выделяются: 1) соблюдение порядка предварительного внесудебного разрешения дела, вытекающего из правил императивной подведомственности суду жалоб на постановления иных органов о наложении иных взысканий (кроме

штрафа); 2) наличие просьбы заявителя о восстановлении пропущенного срока на обжалование для случаев подачи жалобы в суд после истечения срока.

Подробный анализ особенностей применения названных условий осуществления права на жалобу позволил автору прийти к выводу о необходимости закрепления в ИТК БССР и других союзных республик следующих норм: о праве несовершеннолетнего, достигшего 16-летнего возраста, лично осуществлять в суде право на жалобу; об общем правиле подсудности жалоб по месту нахождения органа (должностного лица); о специальных требованиях к содержанию жалоб, об установлении срока на подачу жалоб в суд после соблюдения досудебного порядка разрешения дела. В диссертации обосновывается вывод о том, что для судебных жалоб сохраняется общее правило о подаче заявлений о возбуждении гражданских дел в суд непосредственно, а не через орган, вынесший постановление.

Право прокурора на возбуждение этих дел обосновывается, исходя из общих правил гражданского процесса, изложенных в ст.ст. 6 и 29 Основ. Это право не отождествляется с правом прокурора на опротестование постановлений в порядке общего надзора. Предлагается установить неограниченное сроками право прокурора возбуждать в суде эти и другие дела, возникающие по жалобам, путем внесения в суд представления.

В третьей главе, содержащей три параграфа, рассматриваются процессуальные особенности подготовки и судебного разбирательства гражданских дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях.

В первом параграфе раскрываются особенности выполнения задач по подготовке этих гражданских дел к судебному разбирательству. Способ определения предмета доказывания по этим делам определен требованием закона о проверке законности и обоснованности постановления. В предмет доказывания входят: 1) материально-правовые и 2) административно-процессуальные факты. В первой группе следует выделить: 1) обстоятельства, подтверждающие наличие или отсутствие административного проступка, а также обуславливающие характер решения по делу об административном правонарушении; 2) обстоятельства, подтверждающие правильность применения мер взыскания; 3) наличие и размер материального ущерба. Во второй группе фактов выделяются обстоятельства, обуславливающие правомочность органа (должностного лица) и факты, подтверждающие ос-

блюдение установленного порядка привлечения граждан к административной ответственности.

При определении закона, подлежащего применению, необходимо иметь ввиду не только собственно законодательство об административных правонарушениях, но также для отграничения административных проступков от преступлений — уголовное законодательство, а при выяснении состава проступка, описанного в форме бланкетной нормы, — соответствующие административные правила.

Субъектами, имеющими материально-правовой интерес в исходе таких гражданских дел, являются лицо, в отношении которого принято постановление, а также потерпевший и орган (должностное лицо), вынесший постановление. Первые два субъекта могут стать либо заявителями, осуществив право жалобы, либо один из них — заинтересованным лицом в деле, возбужденном другим.

В качестве необходимого действия по собиранию основной массы письменных доказательств предлагается специальная норма о необходимости немедленного истребования судьей дела об административном правонарушении.

Во втором параграфе анализируются особенности судебного разбирательства жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Автор полагает, что в целом существующие общие правила гражданского процесса позволяют эффективно рассматривать эти дела, а поэтому следует отказаться от некоторых специальных норм, в частности, о возможности рассмотрения дела в случае неявки в суд заинтересованных лиц, а также о запрете на кассационное обжалование судебных решений. Поскольку названные нормы действуют, анализируется практика их применения.

Третий параграф посвящен анализу полномочий суда по разрешению жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Автор полагает, что Основы законодательства об административных правонарушениях закрепили унифицированные полномочия, которые подлежат применению судами и должны быть воспроизведены в ПТК союзных республик. Анализ условий применения каждого из полномочий суда и судебной практики привел автора к следующим выводам. В отношении законных и обоснованных постановлений суды должны применять полномочие об оставлении постановления без изменения. Отмена постановления и направление дела на новое рассмотрение является следствием его необоснованности и возможна при отсутствии оснований для прекращения производства по делу об адми-

нистративном правонарушении. Суд вправе отменить постановление и прекратить дело об административном правонарушении при наличии обстоятельств, исключающих производство по нему (ст.227 КоАП СССР), а также при наличии обстоятельств, позволяющих освободить от ответственности за малозначительность проступка (ст. 21 КоАП СССР), либо в связи с передачей материалов на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации или трудового коллектива (ст.20 КоАП СССР), а также прокурору, органу предварительного следствия или дознания (ст.233 КоАП СССР). Изменение меры взыскания возможно тремя способами: 1) путем снижения незаконного или необоснованного размера взыскания, но не ниже его минимального предела, закрепленного в относительно-определенных санкциях; 2) перехода от более строгой меры взыскания, примененной необоснованно, к менее строгой – в пределах альтернативных санкций в отношении основных взысканий; 3) путем исключения из постановления необоснованно примененного дополнительного взыскания в случаях, если применение конфискации или возмездного изъятия сформулировано в законе альтернативно. Отмена постановления, вынесенного неправомочным органом, с направлением дела на рассмотрение компетентного органа (должностного лица) является следствием неправильного приращения норм о подведомственности дел об административных правонарушениях.

В заключении сформулированы основные теоретические выводы и предложения, направленные на уточнение концепции Закона о порядке обжалования в суд действий должностных лиц, совершающих с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, а также по регулированию в ЦК СССР особенностей рассмотрения и разрешения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

1. Понятие и сущность производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. // Гражданский процесс СССР. Учебное пособие для юридических вузов / Под ред. Н.Т.Кркевича и В.Г.Тихони. - Минск: Высшая школа, 1980. - Ч.2. - (§ 1 Главы VI, 0,3 п.л.).

2. Некоторые направления совершенствования законодательства по рассмотрению судом жалоб на неправомерные действия должностных лиц. // Проблемы совершенствования законодательства и

правовременительной деятельности в СССР. — Минск, БГУ им. В.И. Ленина, 1983, 0,15 п.л.

3. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Практикум по гражданскому процессу БССР. Учебное пособие. — Минск: Высшая школа, 1984. — (Методические указания, 0,2 п.л.).

4. О понятии "вид судопроизводства" в советском гражданском процессе // Вестник БГУ, серия Ш. — 1985. — № I. — 0,35 п.л.

5. Некоторые тенденции развития производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Актуальные вопросы развития советского государства и права. — Минск, БГУ им. В.И.Ленина, 1985, 0,15 п.л.

Заказ №1681. Тир.100. Отпечатано на ротапринте в типографии
УД СМ БССР. Подписано к печати 19.05.86г. Объем I п.л.