

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.119-133

Э. Б. Аблаева*,
А. Р. Енсебаева**,
М. А. Утанов***

Административная юстиция в советский период (анализ теории, законодательства и практики второй половины XX в.)

Аннотация. В советской теории сложный и запутанный путь, который преодолела в своем становлении административная юстиция, условно разделяется на четыре этапа. Опираясь на периодизацию, выделяемую советскими учеными, в числе которых А. В. Абсалямов, В. И. Пиунова, Д. М. Чечот, авторы заключают, что исследуемый ими институт был более или менее развит именно в 1961–1993 гг. Административная юстиция второй половины XX в. обладает сравнительно качественной характеристикой, потому что, во-первых, на четвертом этапе советского периода право на судебное обжалование было закреплено за более широким кругом лиц и предусматривалось в наиболее важных сферах жизни общества. Во-вторых, с принятием в 1961 г. Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик споры между органами советской власти и гражданами обособились от иных дел и составили отдельную категорию. Эти два обстоятельства обусловили выбор темы исследования.

Авторы подвергли анализу принятые в послевоенные годы нормативные правовые акты, которыми регулировались публично-правовые отношения. Ознакомление с теорией советской административной юстиции и практикой ее применения второй половины XX в., на взгляд авторов, представляет интерес для бывшей союзной республики — Казахской ССР. В работе описывается советский путь развития и совершенствования института административной юстиции в период от окончания Великой Отечественной войны до начала распада Советского Союза. Целью работы стало исследование публичных правоотношений, возникших между советскими гражданами и советским государством в лице его органов и учреждений, а также должностных лиц и служащих.

© Аблаева Э. Б., Енсебаева А. Р., Утанов М. А., 2021

* *Аблаева Эльвира Бекболатовна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин Университета «Астана»

просп. Абая, д. 13, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000
Ablaeva_1981@mail.ru

** *Енсебаева Анель Рахметжановна*, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Научного центра изучения проблем административного и уголовного правосудия Научно-исследовательского института судебно-правовых и инновационных проектов Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан

ул. Бейбитшилик, д. 46, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000
eablajeva@inbox.ru

*** *Утанов Мухтархан Айдарханович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Института послевузовского образования Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан

ул. Бейбитшилик, д. 46, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000
tau_25@mail.ru

Ключевые слова: государственное управление; местное самоуправление; административная юстиция; административные дела; административный процесс; административный спор; административно-правовые отношения; гражданское судопроизводство; особое исковое производство; публичные споры; публично-правовые отношения.

Для цитирования: *Аблаева Э. Б., Енсебаева А. Р., Утанов М. А.* Административная юстиция в советский период (анализ теории, законодательства и практики второй половины XX в.) // *Lex russica*. — 2021. — Т. 74. — № 2. — С. 119–133. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.119-133.

Administrative Justice in the Soviet Period: An Analysis of the Theory, Legislation and Practice of the Second Half of the 20th Century

Elvira B. Ablaeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Legal Disciplines, Astana University
prosp. Abaya, d. 13, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000
Ablaeva_1981@mail.ru

Anel R. Ensebaeva, Cand. Sci. (Law), Leading Researcher, Research Center for the Study of Administrative and Criminal Justice Problems, Research Institute of Judicial and Innovative Projects, Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan
ul. Beybitshilik, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000
eablayeva@inbox.ru

Mukhtarkhan A. Utanov, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminal Law and Process, Institute of Postgraduate Education, Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan
ul. Beybitshilik, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000
mau_25@mail.ru

Abstract. In the Soviet theory, the complex and confusing path that administrative justice overcame in its formation is conditionally divided into four stages. Based on the periodization identified by Soviet scientists (A.V. Absalyamov, V. I. Piunova, and D. M. Chechot) the authors conclude that the institute under consideration was more or less developed in 1961-1993. The administrative justice of the second half of the 20th century has a relatively high quality characteristic, because, first, at the fourth stage of the Soviet period, the right to judicial appeal was assigned to a wider range of persons and was provided for in the most important spheres of society. Second, with the adoption in 1961 of The Foundations of the civil procedure in the USSR and Union republics disputes between the bodies of Soviet power and citizens were separated from other cases and formed a separate category. These two circumstances determined the choice of the research topic.

The authors analyze the normative legal acts adopted in the post-war years, which regulated public-legal relations. Familiarization with the theory of the Soviet administrative justice and the practice of its application in the second half of the 20th century is of interest to the former Union Republic, namely the Kazakh SSR. The paper describes the Soviet way of development and improvement of the institute of administrative justice in the period from the end of the Great Patriotic War to the beginning of the collapse of the Soviet Union. The purpose of the work is to study the public legal relations that arose between Soviet citizens and the Soviet state in the person of its bodies and institutions, as well as officials and employees.

Keywords: state administration; local self-government; administrative justice; administrative cases; administrative process; administrative dispute; administrative legal relations; civil proceedings; special claim proceedings; public disputes; public relations.

Cite as: Ablaeva EB, Ensebaeva AR, Utanov MA. Administrativnaya yustitsiya v sovetskiy period (analiz teorii, zakonodatelstva i praktiki vtoroy poloviny XX v. [Administrative Justice in the Soviet Period: An Analysis of the Theory, Legislation and Practice of the Second Half of the 20th Century]). *Lex russica*. 2021;74(2):119-133. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.119-133. (In Russ., abstract in Eng.).

Подавляющая часть советских ученых-юристов второй половины прошлого века придерживалась мнения о том, что советская система судебного обжалования, действующая по аналогии с европейской системой административной юстиции, является более совершенной. В этой связи в юридической литературе тех лет не поднимался вопрос о создании системы административной юстиции и единстве административных судов. Почти все советские ученые настаивали на том, чтобы полномочия судей в сфере народного хозяйства и управления расширились, соответственно, за счет сужения административного порядка рассмотрения и разрешения жалоб.

Так, к концу первой половины XX в. А. Е. Лунеев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская предлагают к категории дел, возникающих из административных правоотношений, отнести следующие дела: 1) о незаконной выдаче ордеров на жилую площадь; 2) о неправильных записях в актах гражданского состояния; 3) об исключении имущества из описи; 4) об отмене незаконно наложенных дисциплинарных взысканий или незаконных увольнений¹.

В 50-е гг. XX в. советский правовед в сфере трудового права Н. Г. Александров всегда в своих выступлениях поднимал вопросы о расширении судебной подведомственности по некоторым делам в сфере трудовых правоотношений. Отметим, что большинство его трудов посвящены проблемам урегулирования трудовых споров в судебном порядке².

С. Ф. Кекечьян пошел еще дальше, предложив расширение юрисдикции судов в отраслях жилищного, земельного, административного и финансового законодательства. Несмотря на то что автор умалчивал об организации и о функционировании административных судов, объясняя это тем, что данный вопрос выходит за рамки исследуемой им темы, тем не менее

предпочтение он отдает уже действующим судам, т.е. народным судам. С. Ф. Кекечьян придерживался взгляда, что для социалистических государств институт административной юстиции буржуазных государств неприменим³.

В 60-е гг. О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский находят целесообразным рассмотрение и разрешение судами дел, связанных с отказом в пенсии или с неправильным установлением ее размера, с распределением жилищной площади или нарушением его порядка, с пособиями одиноким матерям и устройством детей в государственные учреждения⁴.

В середине 60-х гг. А. Т. Боннер представил на защиту кандидатскую диссертацию, в которой развиваются предложения о необходимости расширения подведомственности судов по некоторым категориям административных дел. Представляется, что отказ в прописке и назначении пенсии, изъятие имущества, наложение денежного начета, а также лишение права управления транспортом, содержания в личной собственности скота, пользования земельного участка, подлежат обжалованию в судах⁵.

К концу 60-х гг. Д. М. Чечот пишет о том, что необходим судебный контроль над другими четырьмя формами защиты субъективных прав — арбитражной, общественной, административной и нотариальной⁶.

В 70–80-е гг. XX в. публикуются работы, в основном посвященные функциям судебного контроля, в центре внимания которого стоят вопросы, связанные с укреплением социалистической законности в сфере народного хозяйства и управления. По мнению ряда авторов, судебный контроль в рассматриваемой сфере осуществлялся благодаря тому, что судебная система была правильно организована, а также был установлен строго регламентированный порядок рассмотрения и разрешения дел. Советское государство нашло приемлемым строительство

¹ Социалистическая законность в советском государственном управлении / А. Е. Лунеев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская; под общ. ред. С. С. Студеникина. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. С. 131.

² Александров Н. Г. Трудовое правоотношение: монография. М.: Юридическое издательство Минюста СССР, 1948. 337 с.; Новое в развитии трудового права в период между XX и XXII съездами КПСС / под ред. проф. Н. Г. Александрова. М.: Изд-во Московского университета, 1961. 333 с.; Трудовое право в свете решений XXI съезда КПСС: сборник статей / отв. ред. д-р юрид. наук Н. Г. Александров; Акад. наук СССР. Ин-т государства и права. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1960. 295 с.

³ Кекечьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Издательство АН СССР, 1958. С. 79.

⁴ Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. М.: Госюриздат, 1961. С. 304.

⁵ Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. 18 с.

⁶ Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. С. 69.

системы административной юстиции в рамках института прокуратуры и обычных судов. Поэтому отсутствие системы административной юстиции на срединном этапе советского периода А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин оправдывали тем, что суды общей юрисдикции полностью справляются со своими полномочиями в части контроля над законностью управленческой деятельности⁷.

Под строго регламентированным порядком рассмотрения и разрешения дел, вытекающих из публичных правоотношений, эти и другие авторы подразумевали порядок, установленный законодательством о гражданском судопроизводстве, который по сей день признается универсальной формой судопроизводства. Например, профессор Д. М. Чечот считает, что гражданско-процессуальный характер является первым признаком, который присущ делам, возникающим из административных правоотношений⁸.

Затрагивая исторический аспект дел, вытекающих из публичных правоотношений, в своем выступлении на одной конференции, посвященной теоретическим и практическим вопросам административной юстиции, казахстанский профессор З. Х. Баймолдина обратила внимание на то, что их истоки заложены в советском гражданском судопроизводстве⁹.

Современные российские ученые Л. А. Николаева, А. К. Соловьева придерживаются этих же взглядов. По их мнению, ввиду того, что в отношении административно-правовых споров не был установлен отдельный порядок их рассмотрения и разрешения, дела, входящие в указанную категорию, рассматривались и разрешались по правилам гражданского судопроизводства. Отсутствие в советском государ-

стве административной юстиции объясняется отсутствием самостоятельной процессуальной формы, установленной в отношении дел, вытекающих из публичных правоотношений, как административное судопроизводство¹⁰.

Здесь следует поддержать мнение Ю. Н. Старилова, отметившего, что в рассматриваемый период дискуссии возникали в основном по вопросу гражданско-процессуальной или административно-процессуальной природы рассмотрения и разрешения судом дел об обжаловании или оспаривании решений, актов, действий, бездействия органов государственной власти, должностных лиц, государственных служащих¹¹.

Проанализируем нормативные правовые акты второй половины XX в., закрепившие нормы и правила, с применением которых рассматривались и разрешались споры, возникшие между органами публичной власти, их должностными лицами, государственными служащими и частными лицами. Уместно начать с того, что в послевоенные годы происходят значительные изменения в сфере трудовых правоотношений, наблюдается улучшение правового положения трудящихся, возобновляется практика заключения коллективных договоров. Трудящимся вновь предоставлены очередные и дополнительные отпуска, отменены обязательные сверхурочные работы, прекратилась практика обеспечения особых участков производства кадрами для выполнения оборонных работ. Установлена также обязанность местных органов власти и советских предприятий по предоставлению рабочих мест демобилизованным гражданам.

Оглядываясь назад, следует напомнить о том, что параллельно развивалось избиратель-

⁷ Судебный контроль в области государственного управления : учебное пособие / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1973. С. 21.

⁸ Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. С. 80.

⁹ Баймолдина З. Х. Административная юстиция в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы реформирования // Вопросы административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии : материалы III Международной школы (научно-практической конференции) административного права, г. Астана, 2–3 ноября 2012 г. / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. А. Смагулова, к. ю. н. А. Б. Габбасова. Астана : Институт законодательства Республики Казахстан, 2013. С. 13.

¹⁰ Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции : сборник. СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр», 2004. С. 75.

¹¹ Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2013. С. 42–43. (Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7).

ное законодательство о тайне голосования, закрепившее право каждого избирать и быть избранным в представительный орган советской власти, за исключением умалишенных и судимых лиц. Правовым актом в этой сфере правоотношений является утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 09.01.1950 «Положение о выборах в Верховный Совет СССР». В соответствии со ст. 18 названного Положения, избиратели в течение 30 дней до предстоящих выборов в ВС СССР вправе ознакомиться с избирательным списком, составленным исполнительным комитетом Совета депутатов трудящихся. Избиратели, не включенные в избирательный список или исключенные из него либо включенные с искажением их данных, обращаются с соответствующим заявлением в исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся, которые обязаны рассмотреть и разрешить их в течение 3 дней. На решение исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся подается жалоба в народный суд, окончательное решение которого выносится также в течение 3 дней со дня подачи жалобы. В подведомственности окружных избирательных комиссий по выборам в Совет Союза и Совет Национальностей находились жалобы на неправильные действия участковых избирательных комиссий. Например, отказ со стороны окружных избирательных комиссий в регистрации кандидата в Совет Национальностей в течение 2 дней обжалуется в избирательную комиссию союзной, автономной республики или области, национального округа, а последние обжалуются в ЦИК. Кандидаты в депутаты Совета Союза с такого рода жалобами обращаются непосредственно в ЦИК. Советским законодательством не предусмотрено обжалование решений ЦИК в суд. В подведомственности народных судов, как показано выше, находились только заявления об ошибках в списках избирателей.

Описывая все события в хронологическом порядке, отметим, что 25 апреля 1956 г. Президиум ВС СССР отменяет ответственность работника перед судом за самовольный уход с работы и прогул без уважительных причин. За эти деяния работник привлекается только к дисциплинарной ответственности, установленной в виде наложения взыскания, лишения надбавки

за выслуги лет, увольнения с занесением об этом в трудовую книжку.

Через некоторое время Указом Президиума ВС СССР от 31.01.1957 утверждено Положение о порядке рассмотрения трудовых споров¹². В соответствии с ним трудовые споры рассматриваются: а) комиссиями по трудовым спорам; б) фабричными, заводскими, местными комитетами профсоюзов; в) народными судами. Трудовые споры, подсудные народным судам, рассматривались и разрешались в порядке гражданского судопроизводства, а также в порядке, установленном Положением. В отличие от них, трудовые споры, подведомственные фабричным, заводским, местным комитетам профсоюзов, рассматривались и разрешались только в порядке, установленном Положением. Аналогично им рассматривались и разрешались трудовые споры, подведомственные комиссиям по трудовым спорам, созданным на базе предприятий, учреждений и организаций.

Названным Положением установлен административный и судебный порядок урегулирования трудовых споров. Первичными и обязательными административными органами являлись комиссии по трудовым спорам, а вторичными — фабричные, заводские и местные комитеты профсоюзов. Трудовые споры рассматривались и разрешались первичным органом с обязательным участием заявителя в 5-дневный срок. Несогласный с решением комиссии работник в течение 10 дней со дня вручения ему выписки из протокола заседания комиссии обращается в фабричные, заводские и местные комитеты профсоюзов, которые рассматривают и разрешают поступившие заявления в 7-дневный срок. В отличие от них, решения комиссий по трудовым спорам, образованных в составе профсоюзного организатора и руководителя предприятия, учреждения, организации, обжалуются работником непосредственно в народном суде.

Цеховые комиссии тоже представляли собой первичные органы, рассматривающие и разрешающие трудовые споры. В промежутке между ними и фабричными, заводскими и местными комитетами профсоюзов существовали общезаводские комиссии, куда обжалуются решения цеховых комиссий. Постановления фабричных, заводских и местных комитетов профсоюзов в

¹² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31.01.1957 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения трудовых споров» // Кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901815838> (дата обращения: 25.05.2019).

10-дневный срок могут быть обжалованы в народном суде. Исполнение решений комиссий и постановлений фабричных, заводских, местных комитетов профсоюзов обеспечивается удостоверением, имеющим силу исполнительного листа.

Заявителями по трудовым спорам, подсудным народному суду, являлись не только работники и служащие, но и администрация предприятия, учреждения, организации. Основание заявленных ими требований — несоответствие законодательству постановлений фабричных, заводских, местных комитетов профсоюзов.

Развитие советского трудового законодательства на этом не прекратилось. 15 июля 1958 г. Указом Президиума ВС СССР было утверждено положение «О правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза». Положение укрепило роль профессиональных союзов в сфере народного хозяйства и государственного управления, защиты прав фабричных, заводских, местных комитетов в управлении производством, улучшения условий труда и быта рабочих и служащих¹³. Для реализации норм указанного Положения 27 января 1959 г. принято постановление, которым установлен порядок рассмотрения трудовых споров лиц, уволенных с работы по инициативе администрации с согласия фабричного, заводского, местного комитета профсоюза. Согласно разъяснениям Президиума ВС СССР, трудовые споры, возникшие между уволенными работниками и администрацией, основанием которых является инициатива самой администрации, рассматриваются и разрешаются народным судом. Досудебный порядок урегулирования трудовых споров не предусмотрен ввиду того, что администрация свое решение об увольнении работника по собственной инициативе заранее согласовывает с фабричным, заводским, местным комитетом профсоюза¹⁴.

В исследуемый период вопросы об ответственности работодателя перед работником тоже не остались без внимания. 2 октября 1961 г. Президиум ВС СССР своим указом установил порядок рассмотрения и разрешения споров, связанных с возмещением предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного работникам при выполнении работы. В соответствии с этим порядком, дела о возмещении работнику ущерба подлежат рассмотрению и разрешению администрацией предприятия, учреждения, организации. Несогласный с решением администрации работник обращается в профсоюзный комитет. Несогласные с решением профсоюзного комитета стороны обращаются в народный суд. В случае наступления смерти работника возмещение ущерба производится нетрудоспособным лицам, находившимся на его иждивении. Указом установлен 10-дневный срок только в отношении администрации, которая вправе со дня получения решения профсоюзного комитета обратиться в народный суд¹⁵.

Законом СССР от 08.12.1961 утверждены Основы гражданского судопроизводства СССР и союзных республик. Несомненно, действие Основ имело силу и в отношении союзной республики — Казахской ССР. В частности, Казахская ССР привела свое гражданское судопроизводство в соответствие с этими Основами, приняв ГПК Казахской ССР от 28.12.1963, действовавший до введения в действие с 1 июля 1999 г. ГПК РК. Дела, возникающие из административных правоотношений и дела особого производства, в соответствии со ст. 1 ГПК Казахской ССР, рассматривались по общим правилам судопроизводства, за отдельными изъятиями, установленными законодательством СССР и Казахской ССР. Эти изъятия были связаны со сроками обращения в суд с жалобой и со сроками рассмотрения и разрешения таких жалоб судами¹⁶.

¹³ Положение о правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза, утв. Президиумом Верховного Совета СССР 15/VII-1958. М. : Профиздат, 1958. 13 с.

¹⁴ Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 27.01.1959 «О порядке рассмотрения трудовых споров лиц, уволенных с работы по инициативе администрации с согласия фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза» // URL: <https://www.lawru.info/dok/1959/01/27/n1192736.htm>.

¹⁵ Указ Президиума ВС СССР от 02.10.1961 «О порядке рассмотрения споров о возмещении предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с их работой» // URL: <https://www.lawru.info/dok/1961/10/02/n1192150.htm>.

¹⁶ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K630002000_.

В соответствии с разд. 3 ГПК Казахской ССР от 28.12.1963, следующие пять категорий дел являются делами, возникающими из административных правоотношений:

- 1) по жалобам граждан о неправильности в списках избирателей;
- 2) по жалобам оштрафованных на действия административных органов или должностных лиц в связи с наложением ими административных взысканий;
- 3) по жалобам на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющие права граждан, отнесенные законом к компетенции судов;
- 4) по заявлению прокурора о признании правового акта незаконным;
- 5) по заявлениям финансового отдела исполнительного комитета районного, городского или районного в городе совета народных депутатов, либо исполнительного комитета поселкового, сельского или аульного совета народных депутатов, либо органа государственного страхования о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию¹⁷.

Буквально год спустя принятый ГПК РСФСР, если сравнивать с ГПК Казахской ССР от 1963 г., к подведомственности судов РСФСР отнес только три категории дел, возникающих якобы из административных правоотношений:

- 1) жалобы на неправильности в списках избирателей;
- 2) жалобы на действия административных органов;
- 3) заявления о взыскании недоимок с граждан по государственным и местным налогам и сборам, обязательному окладному страхованию и самообложению¹⁸.

Известно, что проект ГПК РСФСР от 1964 г. прошел широкое обсуждение в кругу советских ученых. Представляется интересным рас-

смотреть мнение некоторых спикеров секции гражданского процесса, принимавших участие в обсуждении проекта ГПК РСФСР от 1964 г. Так, М. А. Гурвич считал, что дела о расторжении брака и по жалобам на действия административных органов ошибочно отнесены к неискловому производству. Автор предлагал предусмотреть в разд. 2 проекта ГПК РСФСР два подраздела. Один, именуемый «Общеисковое производство», который будет содержать в себе общие правила осуществления судопроизводства. Второй подраздел, представленный под названием «Особые правила», включает в себя специальные нормы, т.е. изъятия из общих правил и дополнения, с применением которых должно осуществляться производство по делам о расторжении брака, административные дела и многие другие¹⁹.

Сторонником высказанного предложения является А. А. Добровольский, на взгляд которого отнесение жалоб на действия административных органов к неискловому производству является неверным, ввиду того что к искловому производству относятся все дела, где существуют две стороны, спор о праве и спорное правоотношение. На этом основании делам, связанным с расторжением брака, автор также придавал искловый характер. Весьма убедительным выглядит его предложение о необходимости выделения дел, в которых есть спор о праве административном, стороны в лице административного органа и гражданина, спорное административное правоотношение, в отдельное производство, именуемое особым искловым производством. К этой категории дел отнесены дела по заявлениям о взыскании недоимок, по жалобам на действия административных органов, а также по жалобам оштрафованных на действия административных органов или должностных лиц²⁰.

Сравнительный анализ зарубежного законодательства показывает, что из всех бывших союз-

¹⁷ Гражданский процессуальный кодекс Казахской ССР : Закон Казахской ССР от 28.12.1963. Утратил силу (Закон РК от 13.07.1999 № 412) // Доступ из ИПС «Эділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K630002000_.

¹⁸ Закон РСФСР от 11.06.1964 «Об утверждении Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6096.htm.

¹⁹ Гурвич М. А. [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания научных и руководящих практических работников органов юстиции по вопросам кодификации гражданского, гражданского процессуального и трудового законодательства 8–9 декабря 1959 г. М. : МЮ РСФСР, 1960. С. 187.

²⁰ Добровольский А. А. [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания научных и руководящих практических работников органов юстиции по вопросам

ных республик СССР, только РК — правопреемница Казахской ССР — предусмотрела в своем гражданском процессуальном законодательстве такую разновидность искового производства, как особое исковое производство. По состоянию на 2019 г. споры, возникающие из публичных правоотношений, в постсоветском Казахстане все еще решаются по правилам гражданского судопроизводства посредством применения к ним отдельных изъятий или некоторых добавлений, т.е. в порядке особого искового производства.

Упомянем о том, что суды рассматривали и другие дела, возникающие из административных правоотношений, отнесенные законом к их компетенции, категория которых, к сожалению, в ГПК Казахской ССР не указана, а вытекала из других нормативных правовых актов Казахской ССР. Например, из Указа Президиума ВС РСФСР «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы» вытекают категории дел, связанные с безвозмездным изъятием у граждан строений.

Согласно разъяснению Пленума Верховного Суда СССР, дела о безвозмездном изъятии строений должны рассматриваться и разрешаться в порядке гражданского судопроизводства союзных республик с применением отдельных изъятий. По правилам подсудности указанная категория дел находится в подсудности народных судов. Постановления о безвозмездном изъятии у граждан строений подаются исполнительным комитетом районного, городского Совета народных депутатов в суд по месту нахождения указанных строений, соответственно, дело возбуждается только по обращению в суд соответствующих исполнительных комитетов. Рассмотрение и разрешение дел в отсутствие прокурора, представителей общественных организаций не допускается²¹.

По этой категории дел предметом судебной проверки является законность и обоснованность действий соответствующего исполнительного комитета о безвозмездном изъятии у граждан строений. Народные суды по итогам судебной проверки могли выносить решения в

форме постановления о безвозмездном изъятии строений и о передаче их в коммунальный фонд районного, городского Совета депутатов трудящихся, колхозу или иной кооперативной и общественной организации. Одновременно суды решают вопрос о лишении бывшего собственника строения и совместно с ним проживающих лиц права пользования жилой площадью в отчуждаемом доме. Дела, связанные с выселением нанимателей жилых помещений из домов, изъятых у собственников, рассматривались и разрешались в отдельном производстве, т.е. в исковом. В порядке, определенном вышеназванным Указом Президиума ВС РСФСР, также рассматривались и разрешались дела, связанные с изъятием строения из собственности по основаниям их капитального восстановления на нетрудовые доходы.

В случаях усмотрения в действиях собственников признаков, указывающих на то или иное преступление, народным судам надлежало передавать материалы дела прокурору для проведения по ним следственных мероприятий. Пленум Верховного Суда СССР ориентировал верховные суды союзных и автономных республик, краевые и областные суды на то, чтобы они надлежащим образом осуществляли контроль над правильным рассмотрением и разрешением народными судами дел об изъятии строения из собственности. По всей вероятности, деятельность судов была направлена на активную борьбу с правонарушениями в этой сфере правоотношений. Между тем с 15 мая 1986 г. активизируется роль министерств и ведомств СССР, совминов союзных и автономных республик, исполкомов местных СНК в борьбе с источниками нетрудовых доходов²².

По вопросам отнесения споров, связанных с изъятием из собственности строений по основаниям их возведения или приобретения на нетрудовые доходы или за счет незаконного использования средств государственных предприятий, учреждений, колхозов и иных кооперативных и общественных организаций, к категории дел, вытекающих из административно-правовых отношений, сложились различ-

кодификации гражданского, гражданского процессуального и трудового законодательства 8–9 декабря 1959 г. М. : МЮ РСФСР, 1960. С. 193–194.

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 23.10.1963 № 14 «О судебной практике по делам о безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы» // URL: <https://www.lawmix.ru/sss/13790>.

²² См.: постановление Совета министров СССР от 15.05.1986 № 575 «О мерах по усилению борьбы с нетрудовыми доходами».

ные мнения. Поскольку вопрос о законности постановления исполнительного комитета районного, городского СНК об изъятии строения из собственности решается судом, А. Т. Боннер эти дела относил к категории дел, возникающих из административных правоотношений. Связано это с тем, что автор в основу разграничения дел, относимых к административным или гражданским правоотношениям, закладывал такой критерий, как предмет судебной проверки²³. Напротив, по мнению Д. М. Чечота, категория указанных дел должна рассматриваться и разрешаться в порядке искового производства, при котором бремя доказывания возлагается на обе стороны, а заинтересованным лицам предоставляются всевозможные процессуальные средства и способы защиты прав²⁴.

Между цитируемыми авторами состоялась дискуссия и по другим вопросам. Однако, не вдаваясь в полемику, перейдем к вопросу о несовершенстве гражданского процессуального законодательства в этой сфере правоотношений, заключающемся в следующем. Перечень дел, возникающих из административных или публичных правоотношений, подлежащих рассмотрению и разрешению судами, был исчерпывающим, граждане, а тем более организации, были ограничены в судебной защите своих прав. Жалобы могли быть поданы в суд только физическими лицами на действия органов государственного управления и должностных лиц, если в отношении определенной категории дел не установлен иной порядок обжалования, т.е. внесудебный или административный порядок. При этом обязательным условием подачи жалобы по основаниям, установленным главой 24-1 ГПК Казахской ССР, являлось соблюдение гражданином досудебного порядка обжалования. Особое внимание обращает на себя глава 24-1 «Жалобы на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющие права граждан» ГПК Казахской ССР, дополненная Указом ВС Казахской ССР от 21.03.1990.

Все это говорит, во-первых, о том, что до 1990 г. у граждан, а тем более у их объединений, фактически не было права на судебное обжалование действий органов государственного

управления и должностных лиц. Во-вторых, новая глава 24-1 ГПК Казахской ССР не предусматривала порядок судебного обжалования решений либо бездействия органов государственного управления и должностных лиц, например правовых актов индивидуального или интерпретационного характера. Суды союзной республики в порядке главы 24 ГПК Казахской ССР рассматривали и разрешали только жалобы, связанные с наложением административными органами и должностными лицами административных взысканий. В-третьих, советские граждане не обладали правом на судебное оспаривание правовых актов органов государственной власти, местного государственного управления и самоуправления, их должностных лиц нормативного вида.

Так, с заявлением в суд об оспаривании правового акта органа или должностного лица мог обратиться только прокурор, поскольку изданные или принятые ими нормативные правовые акты не подлежали судебному обжалованию гражданами или их объединениями. Важно отметить, что такой порядок судебного оспаривания законности правового акта был введен первым ГПК РК 1997 г., который действовал на протяжении 18 лет до принятия нового ГПК РК 2015 г. А вот по другим делам, относимым к категории публично-правовых дел, заявителями являлись только органы государственного управления или местного самоуправления. Например, по делам о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию заявителем выступал орган государственного управления и местного самоуправления. При этом органы или должностные лица привлекаются к делу в качестве ответчика в тех случаях, когда прокурором подано заявление в суд об оспаривании изданного или принятого ими правового акта либо гражданином — жалобы на их неправомерные действия.

ГПК Казахской ССР не содержал правил о подсудности дел, возникающих из административных правоотношений народным, товарищеским, третейским или арбитражным судам, за исключением общего правила о подсудности указанной категории дел судам.

²³ Боннер А. Т. Избранные труды : в 7 т. / Министерство образования и науки РФ, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М. : Проспект, 2017. Т. 6 : Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. С. 19.

²⁴ Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). С. 93.

Наверное, потому и не стоит отрицать наличие вопросов, связанных с пререканием о пределах власти, ведомства или о подсудности.

Вместе с тем порядок осуществления гражданского судопроизводства по делам, возникающим из административных или публичных правоотношений, применялся также в отношении дел об административных правонарушениях. Так, в соответствии со ст. 235 ГПК КазССР судебной проверке подлежало установить:

- 1) правильны ли действия административного органа или должностного лица и производится ли взыскание на основании закона и уполномоченным на то органом или должностным лицом;
- 2) был ли соблюден установленный порядок привлечения лица, к которому предъявлено требование о выполнении возложенного на него обязанности;
- 3) совершил ли оштрафованный нарушение, за которое законодательством установлена ответственность в виде штрафа, и виновен ли он в совершении этого нарушения;
- 4) не превышает ли наложенный штраф установленный предельный размер;
- 5) учтены ли при определении размера штрафа тяжесть совершенного проступка, личность виновного и его имущественное положение;
- 6) не истекли ли сроки давности для наложения и взыскания штрафа.

Согласно ст. 235 ГПК КазССР, судебный контроль затрагивал и вопросы административной ответственности, он предусматривал установление тех обстоятельств, которые подлежали выяснению при рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях. По данному вопросу И. В. Панова высказала мысль о том, что законодательство об административных правонарушениях в тот период не отличалось стабильностью. В частности, автор опирается на факты, свидетельствующие о том, что в законодательство об административных правонарушениях вносились частые изменения, иницируемые органами представительной власти, которые сопровождалась наложением штрафа на юридических лиц за нарушение установленных законом предписаний²⁵.

Нужно также сказать о том, что предметом судебного обжалования являлись неправомерные действия либо бездействие управляющих субъектов, повлекшие за собой только нарушение или ущемление прав граждан, т.е. законодатель умалчивал о возможности обжалования в суд тех же действий или бездействия, которыми затронуты охраняемые законом интересы граждан. Хотя по общим правилам статья 3 ГПК КазССР признавала за всяким заинтересованным лицом право обращения в суд за защитой своего нарушенного или оспариваемого права либо охраняемого законом интереса, но только в порядке, установленном законом.

Общепринято, что указанные нами недостатки советского законодательства вытекают из особенностей советской власти, под которой в первую очередь понимали саму народную власть. Соответственно, при таком понимании советской власти не допускалось мысли о том, что между делегируемой советской властью и гражданами, их объединениями могут возникнуть споры в сфере народного хозяйства и управления.

Административные органы при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан руководствовались Указом Президиума ВС СССР от 12.04.1968 № 2534-VII. Указ действовал на территории РК до 1994 г., а в РФ вплоть до 2006 г. Как вытекает из названия Указа, субъектами обращения являлись только граждане СССР, что, несомненно, исключало возможность организаций обращаться в компетентные органы власти с соответствующими формами обращений. Обжалованию подлежали только действия государственных или общественных органов, а также должностных лиц, т.е. Указ умалчивал об обжаловании решений или бездействия. Указ не устанавливал запрет на обжалование советскими гражданами решений или бездействия органов и должностных лиц, а тем более в судебном порядке, но тем не менее в нем вообще не говорилось о возможности их обжалования. Так, в соответствии с абз. 5 ст. 3 названного Указа, в случаях и порядке, предусмотренных законом, жалобы могут быть поданы в суд. Указ устанавливал три формы обращений граждан в административные органы: 1) предложения; 2) заявления; 3) жалобы²⁶.

²⁵ Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 35.

²⁶ Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=1929&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.1293459158263126#05758654127974991>.

В Указе есть только норма, определяющая подведомственность дел об обжаловании решений общих собраний членов колхозов, кооперативных и иных общественных организаций, не имеющих своих вышестоящих органов, а также решений органов общественной самодеятельности, действующих под руководством Советов народных депутатов. В частности, такого рода жалобы находятся в подведомственности исполнительных и распорядительных органов соответствующих Советов.

Указ служил своего рода средством усиления народного контроля над деятельностью государственных и общественных органов, выявления и устранения недостатков в их работе, а также борьбы с бумажной волокитой и чиновничьей бюрократией. Контроль в части соблюдения должностными лицами советских законов при рассмотрении предложений, заявлений, жалоб граждан осуществляли только органы народного контроля, которые в случаях обнаружения нарушений законодательства в этой сфере правоотношений правомочны были подвергнуть должностных лиц мерам общественного порицания или установленной законодательством ответственности. Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми при рассмотрении обращений граждан оставался за советской прокуратурой, со своей стороны принимавшей все меры для восстановления нарушенных прав граждан и привлечения виновных должностных лиц к ответственности.

Таким образом, кроме этих двух органов, никакие другие органы и даже те, в подчинении которых находились органы или должностные лица, чьи решения или действия обжалуются, не имели правомочий по факту поступления жалоб от граждан проводить какие-либо проверочные мероприятия либо по собственной

инициативе представлять или защищать в суде права граждан. Судя по этому, можно уже говорить о том, что на срединном этапе советского периода институт административной юстиции представлялся механизмом скорее улучшения деятельности государственных и общественных органов и их должностных лиц, чем защиты прав граждан и организаций от незаконных решений, действий либо бездействия государственных и общественных органов и их должностных лиц.

Привлекает внимание то, что многие указы первого Президента РК инкорпорировали большинство положений проанализированного выше Указа Президиума ВС СССР²⁷. Аналогичное мнение можно выразить и в отношении федерального законодательства²⁸.

15 июля 1970 г. были утверждены Основы законодательства СССР и союзных республик о труде, на основании которых было разработано и принято новое Положение о правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза²⁹. В соответствии с п. 19 названного Положения, трудовые споры между работниками и работодателями первоначально рассматривались и разрешались комиссиями по трудовым спорам. Фабричный, заводской, местный комитет профсоюза являлся органом, в подведомственности которого находились жалобы, поступившие как от работников на решения комиссий по трудовым спорам, так и от сторон, не достигших компромисса в комиссии по трудовым спорам. В подведомственности комитетов профсоюза находились также дела, связанные с возмещением работнику ущерба, причиненного по вине работодателя.

С принятием Основ законодательства СССР и союзных республик о труде было утверждено новое Положение о порядке рассмотрения трудовых споров³⁰. Согласно новому Положению,

²⁷ См.: Указ Президента РК от 26.10.1994 № 1955 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»; Указ Президента РК от 19.06.1995 № 2340 «О порядке рассмотрения обращений граждан»; Указ Президента РК от 12.01.2007 № 221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

²⁸ См.: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

²⁹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27.09.1971 № 2151-VIII «Об утверждении Положения о правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза» // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU&dst=100001&n=29839&req=doc#09439187110974927>.

³⁰ Указ Президиум Верховного Совета СССР от 20.05.1974 № 6006-VIII «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения трудовых споров» // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_8328.htm (дата обращения: 25.05.2019).

трудовые споры рассматривались: а) комиссиями по трудовым спорам, организуемыми на предприятиях, в учреждениях, организациях; б) профсоюзными комитетами предприятий, учреждений, организаций; в) районными (городскими) народными судами.

Одним из отличий нового Положения является установленный в п. 13 трехмесячный срок, в течение которого трудовой спор подлежал рассмотрению и разрешению комиссиями. Течение этого срока начинается со дня, когда заявитель узнал или должен был узнать о нарушении его права. Другое отличие состояло в том, что народные суды рассматривали и разрешали трудовые споры в соответствии с Основами законодательства СССР и союзных республик о труде, Положением о порядке рассмотрения трудовых споров, а также КЗоТ и ГПК союзной республики. Кроме того, в отличие от утратившего силу Положения, новое Положение главой VII установило порядок рассмотрения трудовых споров в народных судах.

На конституционном уровне впервые вопрос об административной юстиции в той или иной форме был решен с принятием в 1977 г. новой Конституции СССР. Подчеркнем, что первая Конституция РСФСР от 1918 г., действовавшая на территории Туркестанской АССР и Киргизской АССР, которые позже преобразовались в Казахскую АССР, не содержала таких конституционных норм. Конституционное право судебного обжалования не гарантировал ни первый Основной закон СССР от 1924 г., ни Конституция от 1936 г. Но последняя, как общеизвестно, в отличие от первой, носит более демократичный характер, хотя бы исходя из того, что основным правам и обязанностям граждан СССР была посвящена целая глава.

Обратим внимание, что Конституция СССР 1977 г. наделила советских граждан не только правом на судебную защиту и судебное обжалование действий должностных лиц, но и правом требования возмещения ущерба и компенсации морального вреда, причиненных в результате незаконных действий органов государственного управления и местного самоуправления, а также должностных лиц. Особо стоит выделить ст. 49 Конституции СССР, запрещающую совершать действия, связанные с преследованием гражданина за подачу им предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику, которая отсутствует в

последующих Конституциях. Так, согласно ст. 58 Конституции СССР, граждане СССР имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов³¹. Предметом жалобы являлось: 1) нарушение закона; 2) превышение полномочий; 3) ущемление прав граждан. Органом, рассматривающим и разрешающим подобные жалобы, являлся суд.

На основании Конституции СССР 1977 г. был принят Закон СССР 1978 г. «О выборах в Верховный Совет». Этим законом, в сравнении с действовавшим Положением о выборах в Верховный Совет СССР 1950 г., сокращены сроки ознакомления избирателей с избирательным списком до 20 дней, а также сроки рассмотрения и разрешения по ним заявлений избирательными комиссиями до 2 дней. В подведомственности народных судов также остались жалобы избирателей касательно ошибок, допущенных исполнительными комитетами при составлении избирательных списков, а в остальной части существенных изменений не было.

Только спустя 10 лет на основании ст. 58 Конституции СССР 1977 г. был принят Закон СССР от 30.06.1987 № 7287-XI «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан», явившийся первым нормативным правовым актом о судебном контроле. Граждане получили право обжаловать в суде действия должностного лица, совершенные с нарушением законодательства СССР и союзных республик либо с превышением должностных полномочий. По этой категории дел соблюдение досудебного порядка обжалования являлось обязательным. Это правило действует и сегодня. При подаче жалобы в суд граждане освобождались от уплаты государственной пошлины. Сторона, в чью пользу вынесено решение, также освобождалась от уплаты судебных издержек. Рассмотрение и разрешение дел находилось в подсудности народных судов по месту работы должностного лица, чьи действия составляли предмет судебного обжалования. Производство дел в суде осуществлялось в порядке, установленном ГПК, с применением к ним некоторых исключений или отдельных добавлений. Решение суда, вынесенное по итогам рассмотрения жалобы, являлось окончательным, т.е. не подлежало обжалованию в апелляционном порядке. Однако это не исключало возможности пересмотра судебного решения в порядке надзора, если на

³¹ URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/.

него подан протест прокурора, которым приостанавливалось исполнение решения районного народного суда.

2 ноября 1989 г. принят новый Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». Его отличительные особенности заключались в предмете судебного обжалования, в распределении судебных расходов, а также в порядке пересмотра судебных актов. Была предоставлена возможность обжаловать в судах действия не только должностных лиц, но и органов государственного управления. Внедрение принципа коллегиальности в сочетании с принципом единоначалия вполне объяснимо необходимостью решения наиболее важных вопросов народного хозяйства и управления коллегиальными органами, а не единолично должностными лицами. По новому Закону подача жалобы в суд стала сопровождаться уплатой госпошлины. Новый Закон, в отличие от старого, предусмотрел возможность осуществления производства по пересмотру судебного решения на основании ходатайств и протестов. При этом исключена норма, ссылаясь на которую можно было обжаловать определение суда об отказе в принятии жалобы по основаниям упушения гражданином месячного срока, установленного для обращения в суд с жалобой. Второй Закон впервые указал, что обжалованию в суде не подлежат нормативные правовые акты.

Анализ советского законодательства показывает, что отсутствовали критерии разграничения тех или иных категорий дел, относимых

к исковому производству или публичному либо неискovому. Категории дел, относящиеся к публично-правовым спорам, именовались делами, возникающими из административных правоотношений. Представления советских ученых второй половины XX в. о рассматриваемом институте были сходными. Советские юристы приложили все усилия для расширения судебной подведомственности дел, возникающих из административных правоотношений, не только за счет изъятия некоторых дел из подведомственности несудебных органов, но и за счет регламентации правоотношений в различных сферах жизнедеятельности.

На этом этапе развития государства и права впервые появляются рассуждения о расширении разновидностей гражданского судопроизводства. В частности, встречаются предложения об обособлении дел, возникающих из административных или публичных правоотношений, в категорию дел, которые должны рассматриваться и разрешаться в порядке и по правилам, установленным особым исковым производством. Правопреемственность и поэтапность развития государственности, характерные для бывшей союзной республики — Казахской ССР, позволили ей унаследовать многие черты советского материального и процессуального законодательства. Во-первых, публично-правовые споры продолжают рассматриваться и разрешаться в порядке особого искового производства. Во-вторых, обжалуются решения, действия либо бездействие органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих, которые прямо вытекают из правовых актов РК.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. — Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2013. — 1060 с. — (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7).
2. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение : монография. — М. : Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948. — 337 с.
3. Баймолдина З. Х. Административная юстиция в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы реформирования // Вопросы административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии : материалы III Международной школы (научно-практической конференции) административного права, г. Астана, 2–3 ноября 2012 г. / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. А. Смагулова, к. ю. н. А. Б. Габбасова. — Астана : Институт законодательства Республики Казахстан, 2013. — 316 с.
4. Боннер А. Т. Избранные труды : в 7 т. / Министерство образования и науки РФ, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — М. : Проспект, 2017. — Т. 6 :

- Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. — 448 с.
5. Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1966. — 18 с.
 6. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. — М. : Госюриздат, 1961. — 381 с.
 7. Гурвич М. А. [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания научных и руководящих практических работников органов юстиции по вопросам кодификации гражданского, гражданского процессуального и трудового законодательства 8–9 декабря 1959 г. — М. : МЮ РСФСР, 1960. — С. 186–189.
 8. Добровольский А. А. [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания научных и руководящих практических работников органов юстиции по вопросам кодификации гражданского, гражданского процессуального и трудового законодательства 8–9 декабря 1959 г. — М. : МЮ РСФСР, 1960. — С. 193–195.
 9. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. — М. : Издательство АН СССР, 1958. — 187 с.
 10. Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции : сборник. — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр», 2004. — 332 с.
 11. Новое в развитии трудового права в период между XX и XXII съездами КПСС / под ред. проф. Н. Г. Александрова. — М. : Изд-во Московского университета, 1961. — 333 с.
 12. Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2017. — № 1. — С. 32–41.
 13. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская ; под общ. ред. С. С. Студеникина. — М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. — 136 с.
 14. Судебный контроль в области государственного управления : учебное пособие / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1973. — 109 с.
 15. Трудовое право в свете решений XXI съезда КПСС : сборник статей / отв. ред. д-р юрид. наук Н. Г. Александров ; Акад. наук СССР. Ин-т государства и права. — М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1960. — 295 с.
 16. Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). — Л. : Издательство Ленинградского университета, 1973. — 133 с.
 17. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. — 73 с.

Материал поступил в редакцию 13 декабря 2019 г.

REFERENCES

1. Starilov YuN, editor. Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessualnogo zakonodatelstva [Administrative legal proceedings in the Russian Federation: The development of theory and the formation of administrative-procedural legislation]. Voronezh: Voronezh State University Publishing House; 2013. (In Russ.)
2. Aleksandrov NG. Trudovoe pravootnoshenie: monografiya [Labor relations: A monograph]. Moscow: Legal publishing house of the Ministry of Justice of the USSR; 1948. (In Russ.)
3. Baymoldina ZKh. Administrativnaya yustitsiya v Respublike Kazakhstan: sovremennoe sostoyanie i perspektivy reformirovaniya [Administrative justice in the Republic of Kazakhstan: Current state and prospects of reform]. In: Smagulova AA, Gabbasova AB, editors. Voprosy administrativnoy yustitsii v evropeyskikh stranakh i stranakh Tsentralnoy Azii: materialy III Mezhdunarodnoy shkoly (nauchno-prakticheskoy konferentsii) administrativnogo prava, g. Astana, 2–3 noyabrya 2012 [The administration of justice in European countries and the countries of Central Asia: Proceedings of the 3 International School (Scientific and Practical Conference) of Administrative Law, Astana, November 2-3, 2012]. Astana: Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan; 2013. (In Russ.)
4. Bonner AT. Izbrannye trudy: v 7 t. [Selected works: in 7 vols.]. T. 6: Problemy administrativnoy yustitsii, osobogo proizvodstva, grazhdanskogo i meditsinskogo prava. Yuridicheskaya publitsistika [Vol. 6: Problems of administrative justice, special proceedings, civil and medical law. Legal journalism]. Ministry of education

- and science of the Russian Federation, Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Moscow: Prospekt; 2017. (In Russ.)
5. Bonner AT. Proizvodstvo po delam, vznikayushchim iz administrativno-pravovykh otnosheniy: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Proceedings on cases arising from administrative and legal relations. Cand. Sci. (Law) Thesis. Author's Abstract]. Moscow; 1966. (In Russ.)
 6. Ioffe OS, Shargorodskiy MD. Voprosy teorii prava [Issues of the theory of law]. Moscow: Gosyurizdat; 1961. (In Russ.)
 7. Gurchikov MA. Vystuplenie na zasedaniyakh seksii grazhdanskogo protsesssa [Speech at the meeting of the section of the civil process]. Materialy Respublikanskogo soveshchaniya nauchnykh i rukovodyashchikh prakticheskikh rabotnikov organov yustitsii po voprosam kodifikatsii grazhdanskogo, grazhdanskogo protsessualnogo i trudovogo zakonodatelstva 8–9 dekabrya 1959 g. [Proceedings of the Republican meeting of scientific and leading practitioners of justice bodies on the codification of civil, civil procedure and labor legislation held on December 8-9, 1959]. Moscow: MU RSFSR; 1959. (In Russ.)
 8. Dobrovolskiy AA. Vystuplenie na zasedaniyakh seksii grazhdanskogo protsesssa [Speech at the meetings of the civil procedure section]. Materialy Respublikanskogo soveshchaniya nauchnykh i rukovodyashchikh prakticheskikh rabotnikov organov yustitsii po voprosam kodifikatsii grazhdanskogo, grazhdanskogo protsessualnogo i trudovogo zakonodatelstva 8–9 dekabrya 1959 g. [Proceedings of the Republican meeting of scientific and leading practitioners of justice bodies on the codification of civil, civil procedure and labor legislation held on December 8-9, 1959]. Moscow: MU RSFSR; 1959. (In Russ.)
 9. Kechekyan SF. Pravootnosheniya v sotsialisticheskom obshchestve [Legal relations in a socialist society]. Moscow: Publishing House of the USSR Academy of Sciences; 1958. (In Russ.)
 10. Nikolaeva LA, Soloveva AK. Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo: zarubezhnyy opyt i rossiyskie traditsii: sbornik [Administrative justice and administrative legal proceedings: Foreign experience and Russian traditions. Collection of papers]. St. Petersburg: Publishing house of R. Aslanov "Yuridicheskiy tsentr"; 2004. (In Russ.)
 11. Aleksandrov NG, editor. Novoe v razvitiy trudovogo prava v period mezhdu XX i XXII sezdami KPSS [New in the development of labor law in the period between the 20 and 22 Congresses of the CPSU]. Moscow: Moscow University Publishing House; 1961. (In Russ.)
 12. Panova IV. Razvitie administrativnogo sudoproizvodstva i administrativnoy yustitsii v Rossii [Development of administrative legal proceedings and administrative justice in Russia]. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki [Law. Journal of the Higher School of Economics]*. 2017;1:187-200. (In Russ.)
 13. Lunev AE, Studenikin SS, Yampolskaya TsA. Sotsialisticheskaya zakonnost v sovetskom gosudarstvennom upravlenii [Socialist legality in the Soviet state administration]. Moscow: Yurid. izd-vo MU SSSR; 1948. (In Russ.)
 14. Bonner AT, Kvitkin VN. Sudebnyy kontrol v oblasti gosudarstvennogo upravleniya: uchebnoe posobie [Judicial control in the field of public administration: A textbook]. Moscow: Moscow University Publishing House; 1973. (In Russ.)
 15. Aleksandrov YuG, editor. Trudovoe pravo v svete resheniy XXI sezda KPSS: sbornik statey [Labor law in the light of the decisions of the 21st CPSU Congress: A collection of papers]. Academy of Sciences of the USSR. Institute of State and Law. Moscow: Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR; 1960.
 16. Chechot DM. Administrativnaya yustitsiya (Teoreticheskie problemy) [Administrative justice (Theoretical problems)]. Leningrad: Leningrad University Publishing house; 1973. (In Russ.)
 17. Chechot DM. Subektivnoe pravo i formy ego zashchity [Subjective law and forms of its protection]. Leningrad: Leningrad University Publishing house; 1968. (In Russ.)