

**СЕЛИВАНОВ А. С. SELIVANOV A. S.**

Старший преподаватель кафедры  
гражданско-правовых дисциплин  
Барнаульского юридического  
института МВД России  
E-Mail: selivanovas@buimvd.ru

Senior Lecturer of the Department of  
Civil and Legal Disciplines, Barnaul Law  
Institute of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia,  
E-mail: selivanovas@buimvd.ru

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ ПРОЦЕДУР ПРОВЕРКИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АКТОВ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД**

*Статья посвящена дореволюционному периоду истории развития процедурно-процессуальных правил проверки правоприменительных актов. С позиции историко-системного подхода отслежено возникновение отдельных механизмов (на примере порядка обращений) проверочной правоприменительной деятельности. Вводимые в дореволюционный период правила подачи жалоб и создаваемые юрисдикционные органы явились предпосылками, на основе которых образованы действующие формы проверки правоприменительных актов. Изложенное наглядно демонстрирует с исторической точки зрения общие начала судебной и несудебной форм проверки правоприменительных актов. Полученные данные позволяют с уверенностью утверждать о политической и социальной значимости системы процедурно-процессуальных правил проверки деяний органов публичной власти, которую можно именовать как юридическую технологию проверки правоприменительных актов.*

*Ключевые слова: правоприменительный акт, проверка правоприменительных актов, формы проверки правоприменительных актов, юридическая технология, форма защиты.*

## **THE MAIN STAGES OF THE EVOLUTION OF PROCEDURES FOR THE VERIFICATION OF LAW-ENFORCEMENT ACTS IN THE PRE-REVOLUTIONARY PERIOD**

*The article is devoted to the coverage of the pre-revolutionary period of the history of the development of procedural and procedural rules for checking law enforcement acts. From the position of the historical system approach, it was possible to track the emergence of separate mechanisms in a dynamic way (by the example of the order of appeals) of verification law enforcement activity. The rules for filing complaints and the created jurisdictional structures introduced in the pre-revolutionary period were prerequisites on the basis of which the existing forms of verification of law enforcement acts were formed. The foregoing clearly demonstrates from a historical point of view the general beginnings of judicial and non-judicial forms of verification of law enforcement acts. The obtained data allow us to assert with certainty about the political and social importance of the procedural rules system for checking acts of public authorities, which can be called legal technology for checking law enforcement acts. The available analytical material can be used to further substantiate an integrated approach in the field of characterization of the interdisciplinary institute of technological legal activity.*

*Keywords: law-enforcement act; verification of law-enforcement acts; forms of verification of law-enforcement acts; juridical technology; protection form.*

Существующие правовые инструменты проверки правоприменительных актов органов публичной власти и их должностных лиц направлены на обеспечение прав свобод и охраняемых законом интересов граждан; они также одновременно призваны соблюсти баланс частных и публичных интересов, обеспечить выполнение функций и принципов права.

Действующими формами проверки правоприменительных актов являются несудебная и судебная [3, с. 33]. Специфика нормативного закрепления форм проверки правоприменительных актов органов публичной власти связана с историческими процессами их становления.

Первый кодекс феодального права, в котором оформились процедурно-процессуальные отношения русского централизованного государства – Судебник Ивана III 1497 г. давал право гражданам обращаться с челобитной (жалобой) вплоть до самого государя [8, с. 13]. Процедура демонстрировала нормативно установленную, необходимую для государства «обратную связь» граждан с представителями власти. Было нормативно закреплено неограниченное право подачи обращений (челобитий). Установлена процедура их рассмотрения, разрешения («к государю только через бояр») и бремя должностных лиц (бояр) рассматривать поданные жалобы по существу [2, с. 72].

В последующем Судебник Ивана IV (1550 г.) уже более подробно определил процедуру подачи подобного рода бумаг. В частности, при определении компетенции государь мог отослать жалобу в суд для разрешения дела по существу. В последнем случае спор о компетенции не допускался, отказ в рассмотрении жалобы мог влечь ответственность должностного лица [12, с. 61].

Описанные правила характеризуют технологию проверки вышестоящими инстанциями правоприменительных актов нижестоящих правоприменителей с замыканием цепочки на личности государя.

Институт жалобы как средство возбуждения процедуры, направленной на защиту прав, продолжил оформляться в Соборном уложении 1649 г. В главе 10 «О суде» были отражены отдельные вопросы, касающиеся порядка рассмотрения челобитной и ответственности недобросовестных заявителей. По своей характеристике первые челобитные можно именовать частными жалобами, их содержанием являлись указания на произвол и самоуправство государственных чиновников в отношении конкретных лиц или их сообществ. По историко-юридическому назначению челобитные можно относить к основанию формирования правозащитного института в сфере взаимодействия граждан и власти [11, с. 64].

Значимым этапом разрешения конфликтов в сфере государственного управления между гражданами и органами публичной власти стали коренные перестройки всего административного аппарата, произошедшие в период правления Петра I.

Необходимо отметить, что контроль деяний администрации изначально устанавливался не из требований защиты прав человека, а из желания монарха контролировать административный аппарат, своих подданных. Лишь спустя длительный промежуток времени вследствие развития этого института внимание было обращено на необходимость защиты прав человека. Появление

самостоятельной судебной власти, в частности судебного надзора за законностью деятельности органов публичной власти, неизбежно связано с зарождением системы (принципа) разделения властей [10, с. 362].

Эта теория рассматривалась учеными с древних времен, однако основоположниками классической теории разделения властей традиционно называют Дж. Локка и Ш. Монтескье.

В своих работах Ш. Монтескье, называл три «рода» власти: законодательную, исполнительную и судебную – выбранным из народа лицам, привлекаемым к отправлению правосудия на определенное время [13, с. 6].

Необходимо отметить, что слово «разделение» не совсем подходит к правовой оценке теории Монтескье, более правильным и не столь категоричным является «обособление».

В связи с вышеизложенным интересна точка зрения Г.Ф. Шершеневича: «очевидна ошибочность взгляда, высказанного знаменитым французским писателем XVIII века Монтескье о необходимости разделения властей. Монтескье в поисках государственного строя, при котором могла бы быть наиболее обеспечена свобода граждан, пришел к заключению, что главная опасность кроется в сосредоточении всей власти в одних руках. Монтескье предлагал установить три власти: законодательную, исполнительную и судебную. Но эти расчеты оказались теоретически ошибочными, поскольку практически трех равных по силе властей существовать не может. Законодательство, исполнение (управление) и суд – это не три власти, а только три формы проявления единой, неделимой государственной власти» [1, с. 15]. Следовательно, речь идет не о противопоставлении, а о взаимодействии и сотрудничестве органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Такое сотрудничество и взаимодействие возможно при существовании действенной системы «сдержек и противовесов», которая не позволяет узурпировать власть.

Важным элементом названной системы является стабильная судебная власть, которая не только разрешает отдельные частноправовые вопросы, но и является контрольным органом во взаимоотношениях общества и государства.

Реформы Петра I затронули разные сферы государственного и социального устройства, однако применительно к рассматриваемой теме представляется значимым введение должности рекетмейстера. Царским указом от 13 мая 1720 г. установлена новая должность при Сенате «особого человека, персону знатную» для приема рассмотрения и разрешения челобитных на акты коллегий и канцелярий по вопросам, им неподчиненным. Последующие годы принималось несколько указов, усиливавших значение генерал-рекетмейстера в системе управления и конкретизировавших его полномочия. В итоге указом от 27 апреля 1722 г. систематизирована работа специального органа по работе с обращениями на деяния органов публичной власти и их должностных лиц.

Анализируя подобные меры, можно говорить о первых шагах по созданию системы косвенного надзора за деятельностью правительственных учреждений со стороны царя. Указанные нормы применительно к рассматриваемым вопросам можно считать специальной юридической технологией, в рамках реализации которой основной объем обращений рассматривался специальным субъектом, компетентным разрешать публичные споры, но вместе с тем был полностью подконтрольным царю.

Генерал-рекетмейстер состоял при Сенате и ему подчинялся, но обладал определенной самостоятельностью: принятые решения не требовалось утверждать в Сенате.

В компетенцию генерал-рекетмейстера входили дела по челобитным на решения коллегий и учреждений, когда дело уже было предметом исследования во всех низших инстанциях.

Челобитные на коллегии были двух видов:

- на долговременную волокиту дела;
- на незаконное решение.

По обращениям первого рода генерал-рекетмейстер самостоятельно реагировал и требовал от коллегии активных действий по делу. В случае неисполнения его указаний докладывал об этом Сенату. Сенат посылал соответствующий указ в коллегию. Челобитные на незаконное решение докладывались генерал-рекетмейстером царю, и по царской резолюции генерал-рекетмейстер забирал из коллегии дело для личного доклада Сенату, который принимал окончательный приговор, а генерал-рекетмейстер принимал меры к исполнению этого приговора. И только в отсутствие царя жалобы на незаконное решение коллегии могли быть генерал-рекетмейстером прямо доложены Сенату [10, с. 363].

Попытки тех лет сформировать самостоятельную систему, отделить суд от администрации ощутимых результатов не принесли. Созданные суды становились органами администрации, были поставлены в прямое от нее подчинение. Провозглашенный в Учреждении о губерниях 1755 г. лозунг об отделении суда от администрации также остался декларативным. Контролировать огромное количество судебных и административных чиновников не представлялось возможным. Множественность инстанций и ужасающее взяточничество сводили к нулю эффективность всей системы. Министр юстиции Д. П. Трощинский характеризовал подобную ситуацию как «...море великое... в котором гадов несть числа» [9, с. 10].

Важной вехой в реформировании контрольно-надзорной системы рассматриваемого периода стало формирование органов прокуратуры. Указом от 12 февраля 1722 г. учреждена прокуратура России как «око государево». Орган государственной власти, основным предназначением которого стал надзор за единством понимания законов и безусловным выполнением содержащихся в них правовых предписаний.

Петр I закрепив нормативно надзорные функции прокуратуры, предвосхитил тем самым развитие контрольно-надзорных отношений, но, заглянув вперед своего времени, фактически не изменил ситуации в области надзора за законностью деятельности государственной администрации. Компетенция прокуратуры основывалась на личной власти монарха, и после смерти Петра I прокуратура лишается реальной власти. По утверждению С.А. Корфа, «общество не было готово к этой идее» [7, с. 3].

Надзор со стороны монарха за исполнением его же воли можно считать первой исторической и достаточно устойчивой формой надзора за соблюдением законности, он явился первоосновой зарождения судебного надзора.

Последующее развитие института проверки законности действий, решений органов государственной власти и их должностных лиц можно характеризовать как дальнейшее усложнение технологии. Связано это с принятием в 1763 г.

императрицей Екатериной II «Манифеста о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя». Интересен этот манифест тем, что в нем устанавливался порядок рассмотрения обращений по существу и он разграничивал административное и судебное производство по обращениям в государственные органы.

Только в период либеральных реформ XIX в. в 60 годы проводятся изменения в государственном устройстве, в частности реформа судебной власти. Эти изменения направлены на реализацию принципа разделения властей в России. Главным результатом XIX в., «основным новшеством, введенным в государственную жизнь Судебными уставами 1864 г., является отделение власти судебной от исполнительной и законодательной и вручение ее особым органам, поставленным в условия служебной независимости» [7, с. 50].

В России 20 ноября 1864 г. появляется самостоятельная судебная власть. В указе Александра II, повелевшем Правительствующему сенату опубликовать их во всеобщее сведение, говорилось: «новые законы вполне соответствуют мысли Государя водворить в России суд скорый, правый, милостивый, равный для всех подданных, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе то уважение к закону, без коего невозможно общественное благосостояние и которое должно быть постоянным руководителем всех и каждого, от высшего до низшего» [5].

Указанные преобразования во многом были обусловлены наличием объективных идеологических, политических, социально-экономических предпосылок:

- 1) потребностью в отмене крепостного права;
- 2) кризисными явлениями в сфере правосудия (назревшей необходимостью отделения судебной власти от власти административной);
- 3) устойчивыми связями между государствами в Европе [4].

В нормативных актах царя появился специальный термин «судебная власть». Согласно Учреждению судебных установлений от 20 ноября 1864 г. она принадлежала «Мировым судьям, Съездам мировых судей, Окружным судам, Судебным палатам и Правительствующему сенату в качестве верховного кассационного суда». Но тем не менее вся полнота власти, в том числе и «судебная», в государстве Российском всецело была сосредоточена в руках императора. Его волей принимались законы, назначались и увольнялись судьи, работавшие в жестких тисках нормативизма, суды не имели прерогативной цели по защите интересов человека и гражданина от проявлений произвола со стороны органов публичной власти. Сам же термин «судебная власть», введенный в законодательный оборот, не свидетельствовал о признании таковой самостоятельной и независимой, а лишь являлся данью моде. Наряду с «судебной» согласно нормативным источникам тех времен в стране успешно функционировали «земская», «полицейская» и иные виды «власти». «Судебная власть» в те годы – не более, чем обязанности государственных органов или должностных лиц по разрешению дел в пределах очерченных императором-самодержцем» [6].

Ряд изложенных обстоятельств позволяет заключить, что до конца монархии в России функцию по рассмотрению жалоб выполняли административно-судебные органы, деятельность которых предполагала особую процедурно-процессуальную форму (технология), подконтрольную монарху.

Как показал проведенный анализ, путь развития процедур проверки правоприменительных актов в отечественном законодательстве имеет длительную историю. Процедурно-процессуальные правила упразднялись и восстанавливались, неоднократно изменялись и дополнялись множеством норм, совершенствовались и эволюционировали от рычага управления и контроля монархом органов публичной власти до демократического института, действующего в настоящее время. Все это подчеркивает политическую и социальную значимость системы, которую можно именовать юридической технологией проверки правоприменительных актов. Существующие процедуры и правила призваны укреплять законность и правопорядок. С помощью норм, закрепленных в федеральном законодательстве, власти самостоятельно и посредством отдельных граждан и юридических лиц, заинтересованных в рассмотрении дела, осуществляют опосредованный и непосредственный государственный контроль и самоконтроль.

Таким образом, в системном понимании устанавливается юридическая технология, позволяющая совершенствовать правоприменение и восстанавливать нарушенное право, что является важным элементом стабильного государственного устройства.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 14–18.
2. Алексеев Ю.Г. Судебник Ивана III. Традиция и реформа. СПб., 2001. 446 с.
3. Анохин Ю.В., Чесноков А.А. Принципы защиты прав личности во внешней и внутренней правовой политике Российского государства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 4 (30). С. 33–39.
4. Дорошков В.В. Мировой судья. Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности. М.: Норма, 2004. 319 с.
5. Ефимова А.Ф., Пискарева И.К. Мировой судья в гражданском судопроизводстве. М.: Городец, 2004. 816 с.
6. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М.: Юрист, 2007. 438 с.
7. Корф, С.А. Административная юстиция в России. Кн. 1: Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. СПб.: Типография Тренкеи Фюсно, 1910. 536 с.
8. Лыскова Е.И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. 2007. № 3. С. 121–125.
9. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. 392 с.
10. Марченко М.Н. Разделение властей в государственном механизме // Теория государств и права: учебник / изд.-е. 2 перераб. и доп. М.: Юрайт, 2004. С. 362–364.
11. Махина С.Н. Диалектика правового института административной жалобы в российском праве и проблемы его дальнейшего развития // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2 (25). С. 62–69.
12. Преображенский А.А. Законодательство Петра I / А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М.: Юрайт, 1997. 880 с.

13. Шеломанова Л.В. Понятие и сущность категории «независимость судей» в конституционном праве России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 6–9.