

Календаров Ф.

Магистрант

*Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет*

Иванов И.И.

Россия, Санкт-Петербург

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ УЧАСТИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: Представлен полезный взгляд на историю формирования правопорядка, развития правосудия в России в разные эпохи и при различном политическом строе. Создание основ теории (науки) гражданского процессуального права. Современное состояние судопроизводства, тенденция его развития.

Ключевые слова: гражданский процесс, судопроизводство, правоохранительные органы, местное самоуправление.

Kalendarov F.

Undergraduate

*Saint-Petersburg state University
of architecture and construction*

Ivanov I.I.

Russia, Saint-Petersburg

The history of the formation and development of participation in the civil process of local governments

Annotation: The article presents a useful look at the history of the formation, of the rule of law development of justice in Russia in different times and under

different political systems. Creation of the foundations of the theory of civil procedural law. Current state of legal proceedings and tendencies of its development.

Key words: civil process, legal proceedings, law enforcement, local government

Рассматривая участие в гражданском процессе органов власти в разрезе истории, наиболее важно отметить, что становление судопроизводства формировалось на протяжении многих веков, менялись представления о целях и принципах правосудия, о полномочиях представителей власти и механизме делопроизводства. Особенностью участия органов государственной власти, органов местного самоуправления в гражданском процессе с целью защиты интересов других лиц является отсутствие материально-правовой заинтересованности в исходе дела. Они участвуют в процессе с целью исполнения возложенной на них обязанности в пределах своей компетенции. Органы государственной власти, органы местного самоуправления пользуются лишь процессуальными правами истца, но истцами не являются.

В науке гражданского процессуального права Российской империи не было исследований института защиты в суде какими-либо субъектами от своего имени прав и интересов частных лиц или государства. В то же время, отдельные черты правовой защиты чужих интересов были присущи праву Российской империи. Главным образом они проявлялись в деятельности специально созданного Петром I надзорного органа - прокуратуры. Участие прокуроров в гражданском судопроизводстве ограничивалось только формой дачи заключения по определенным категориям гражданских дел, затрагивающих государственные и частные интересы, перечень которых исчерпывающе устанавливался Уставом гражданского судопроизводства.

Еще в начале XIX столетия действовало значительное число нормативных актов, принятых в XVII - XVIII вв., которые фрагментарно регулировали различные процессуальные вопросы, в том числе доказательства. По свидетельству некоторых авторов, уровень такого регулирования был низок, а имевшиеся в области доказывания и доказательств правила - примитивны. В то время отсутствовала систематизированная законодательная база. И лишь с появлением систематизированного Свода законов Российской империи (в начале 1830-х годов) появилась возможность приступить к созданию основ теории (науки) гражданского процессуального права.

После судебной реформы 1864 г. концепция прокурорской деятельности была пересмотрена и основная ее функция перенесена в сферу судопроизводства. Участие прокуроров в гражданском судопроизводстве ограничивалось только формой дачи заключения по определенным категориям гражданских дел, затрагивающих государственные и частные интересы, перечень которых исчерпывающе устанавливался Уставом гражданского судопроизводства. Участие прокурора в гражданском судопроизводстве того времени состояло в следующем. Как правило, прокурор вступал в процесс как «примыкающая сторона», представляя суду заключение после состязания сторон. В виде исключения по некоторым делам прокурор выступал и как «главная сторона», состязаясь, с другой стороны, как истец или ответчик. Прокурор действовал в качестве главной стороны, если дело имело публичный характер, затрагивало интересы государства и общества. Вступить в уже начавшийся процесс для дачи заключения прокурор мог по своей инициативе или по инициативе суда.

Но перевернул все с ног на голову октябрь 1917 г. В России произошли коренные изменения в государственном устройстве, социально-экономической сфере, формировался новый правовой порядок, соответствующий

новым социально-экономическим реалиям. По существу, все начиналось заново.

Судопроизводство в современной России осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Применительно к осуществлению правосудия в сфере гражданской юрисдикции это означает, что весь процесс судебного разбирательства дела происходит в форме спора между сторонами, источником которого является противоположность их материально-правовых интересов ("конфликт интересов").

Представляется полезным краткий ретроспективный взгляд на то, как формировался правопорядок, развивалось правосудие в Советской России, поскольку исторический экскурс поможет лучше понять тему - современное состояние судопроизводства, тенденцию его развития.

Декретом о суде, опубликованным 24 ноября 1917 г., упразднились "существующие общие судебные установления" и другие суды, они заменялись судами, образуемыми на основании демократических выборов.

Декрет о суде (Декрет № 2) ВЦИК (март 1918 г.) определял основные принципы судостройства и судопроизводства как по гражданским, так и по уголовным делам. Было установлено, что судопроизводство "происходит по правилам Судебных уставов 1864 года постольку, поскольку таковые не отменены декретами" ЦИК и "не противоречат правосознанию трудящихся классов".

В Декрете ВЦИК "О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение)" от 30 ноября 1918 г. устанавливалось (ст. 24), что "Народный Суд не стеснен никакими формальными доказательствами, и от него зависит по обстоятельствам дела, допустить те или иные доказательства или потребовать их от третьих лиц, для коих такое требование обязательно. Присяга как доказательство не допускается. Торговые книги имеют такую же доказательственную силу, как

все иные письменные доказательства" Из содержания указанных нормативных актов можно сделать вывод о том, что законодатель требовал от суда процессуальной активности в собирании доказательств, что напоминало розыскные черты гражданского процесса России до 1864 г.

В научной литературе давно утвердилось мнение о том, что после принятия Декрета о суде № 1 процесс местного нормотворчества в области судоустройства и судопроизводства был если и не везде приостановлен, то, по крайней мере, введен в нужное правительству русло. Лишь немногие историки, занимающиеся данной проблемой, полагали, что принятие центром нормативного акта, призванного способствовать становлению единообразной судебной системы, практически никак не повлияло на ситуацию на местах в период с ноября 1917 по июнь 1918 г.

До марта 1918 г. старые суды, прокуратура, адвокатура сохранялись в Ставропольской, Омской, Тобольской губерниях. Местные органы власти пытались лишь установить контроль за их деятельностью. Например, в январе 1918 г. Екатеринбургский совет рабочих депутатов решил взять у прокурора окружного суда подписку о том, что его действия не будут противоречить распоряжениям новой власти.

Только 3 апреля 1918 г. Президиум ВЦИК принимает постановление, согласно которому все местные периодические издания были обязаны печатать на первой странице декреты и распоряжения ВЦИК и СНК.

21 апреля того же года в Москве как раз по поводу установления связей с местами был созван Съезд областных и губернских комиссаров юстиции. Только с этого момента центр получает возможность проводить свои решения в российской глубинке.

Но к 1922 г. Новая Экономическая политика (НЭП) взяла курс на укрепление так называемой революционной законности. В мае 1922г. ВЦИК утвердил Положение о прокурорском надзоре. На прокуратуру возлагалось:

осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных общественных и частных организаций и частных лиц (общий надзор); наблюдение за деятельностью следственных органов; поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей. По Положению о судеустройстве РСФСР от 31 октября 1922 г. судебная система состояла из народных судов, губернских судов и Верховного Суда РСФСР. Для рассмотрения специальных категорий дел создавались военные и военно-транспортные суды, земельные комиссии, особые сессии народных судов (по трудовым делам). Широкое распространение возможность защиты чужих прав получила после Октябрьской революции, что было обусловлено комплексом политико-экономических и социальных причин. Политическое господство нового строя проявлялось в специфической организации социалистической экономики, основу которой составляла не частная, а государственная собственность. Чтобы не допустить распространение капиталистических отношений, законодательным путем устанавливались рамки «буржуазного права», предоставляя государству преимущества перед частными лицами. Государство могло вмешиваться в отношения, которые выходили за границы «государственного капитализма», вступали в противоречие с публичными интересами. В области гражданского процесса это находило выражение в деятельности субъектов, обращавшихся в суд от своего имени в защиту чужих прав и интересов по делам о признании недействительными противозаконных сделок, ведущих к явному ущербу для государства (ст.30 и 147 ПС РСФСР 1922г.) или совершенных в обход закона (ст.ст.31, 148 ПС РСФСР 1922г.); об изъятии бесхозяйственных строений и др. Судебная реформа 1922 г. закрепила основные принципы организации советской судебной системы: ее единство, построение с учетом государственного устройства, соответствие новому административно-территориальному делению страны.

ГПК РСФСР 1923 г. устанавливал только формы защиты чужих прав в суде прокурором. Ему предоставлялось право начать дело путем предъявления иска, а так же право вступить в уже начавшийся процесс в любой стадии, если, по его мнению, этого требовала охрана интересов государства и трудящихся масс. Материальное право того времени содержало лишь отдельные разрозненные нормы, определяющие право отдельных органов государственного управления выступать в защиту чужих прав. Однако формы обращения к суду органов государственного управления, используемые во исполнение их полномочий по защите не своих материальных интересов, а интересов государства, общества, граждан, их процессуальные права и обязанности не получили непосредственного закрепления в ГПК РСФСР 1923г. Данное обстоятельство в сочетании с активным осуществлением органами на практике своих правозащитных полномочий делало объективно необходимой задачу научной разработки проблемы участия в гражданском процессе органов государственного управления. Работа ученых по теоретической разработке нового института была призвана подготовить основу для воплощения его в нормах законодательства.

После кодификации советского права в 1922 - 1924 гг. отпала необходимость в правотворчестве на основе правосознания .

Составной частью судебной реформы явилось возрождение прокуратуры, ликвидированной ранее Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. Как отмечалось в литературе, у трудящихся масс того времени понятия "прокуратура", "прокурор" ассоциировались с насилием. "Недобрая память, которую оставила по себе в среде трудящихся старая царская прокуратура, - писал Н.В. Крыленко, - была первое время настолько жива, что в первые годы революции самая мысль о восстановлении прокуратуры казалась реакционным поползновением возвратиться к старому порядку".

Закрепление в советском законодательстве института защиты чужих прав и интересов было объективно обусловлено комплексом политико-экономических и социальных причин. По сравнению с формами защиты чужих прав и интересов, предусмотренных в ГПК РСФСР 1923 г., данное правовое явление претерпело значительную трансформацию в 1964 г., когда непосредственно в нормах нового ГПК был закреплен институт участия в гражданском процессе органов государственного управления

Закрепленный в ГПК РСФСР 1964 г. институт участия органов в гражданском процессе полностью соответствовал политическому, идеологическому и экономическому строю страны. Однако, проведенные в 90-ых годах прошлого века реформы, восстановившие многообразие форм собственности, обусловившие развитие рыночных отношений, характеризующихся свободой их участников, привели к закреплению в материальных отраслях права нового подхода к пониманию соотношения личных и публичных интересов, к решению вопроса о пределах вмешательства государства в частную сферу. Влияние экономических реформ отразилось непосредственно и на гражданском процессуальном законодательстве. Изменению подверглись нормы института участия в гражданском процессе государственных органов и органов местного самоуправления.

Новым достижением гражданского процессуального права является предоставление органам права обращаться в суд не только в целях защиты частных интересов отдельных граждан, но и в интересах неопределенного круга лиц (ч.1 ст.42 ГПК РСФСР). Реформирование процессуального законодательства, затронувшего институт участия в гражданском процессе государственных органов, органов местного самоуправления в защиту чужих прав и интересов, обуславливало необходимость решения ряда вопросов. Возможность защиты чужих прав получила широкое распространение именно после Октябрьской революции. Можно утверждать, что это правовое

явление не имело аналогов в российской истории. Государство активно оказывало юридическую помощь тем из своих граждан, которые либо в силу неграмотности, либо в силу других причин не могли защитить свои права самостоятельно. При этом охрана частных прав несовершеннолетних, красноармейцев и членов их семьи, научных работников в других категорий граждан была направлена на защиту не только интересов данных конкретных лиц, но и на удовлетворение общественного, государственного интереса.

Произошедшие в начале 90-х годов политические и экономические преобразования обусловили необходимость реформирования процессуального института участия в гражданском процессе органов государственного управления. Однако назревшие преобразования правового института были учтены в ГПК РСФСР 1964 г. путем внесения изменений и дополнений.

7 августа 2000 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный Кодекс РСФСР», ограничивший свободу в осуществлении правозащитной деятельности упомянутыми органами рамками инициативы материально заинтересованных лиц.

Таким образом, институт участия в гражданском процессе органов государственного управления трансформировался в институт участия в гражданском судопроизводстве государственных органов и органов местного самоуправления. Помимо этого была расширена сфера применения правозащитных полномочий государственных органов, органов местного самоуправления путем установления новой категории субъектов, требующих дополнительных гарантий защиты, - неопределенного круга лиц. Как известно, государственные органы могут занимать в процессе положение стороны или третьего лица, заявляющего самостоятельные требования, в тех случаях, когда они сами являются непосредственными носителями прав и обязанностей, о защите которых просят суд, и когда они выступают в

процессе от своего имени и в защиту собственных интересов. В приведенной ситуации они имеют материально-правовую и процессуально-правовую заинтересованность в исходе дела, занимают правовое положение истца или ответчика в процессе.

Однако государственные органы, органы местного самоуправления, организации или отдельные граждане могут участвовать в гражданском процессе для защиты не только своих прав и охраняемых законом интересов, но также для защиты интересов и прав других лиц, являющихся субъектами спорного материального правоотношения.

Таким образом, формы защиты чужих прав и интересов, предусмотренные в ГПК РСФСР 1923 г., претерпели значительную трансформацию в 1964 и 2003 годах, менялись в зависимости от структуры государственного устройства, взглядов власти на судебный процесс и уклада жизни социальных слоев населения.

Литература:

1. Глядко В.А. Закон отрицания и его методологические функции. М, 1982. С. 110-164, 235.

2. Пахман С.В. О судебных доказательствах по древнему русскому праву, преимущественно гражданскому, в их историческом развитии. М., 1851. С. 67; Михайлов М.М. Русское гражданское судопроизводство в его историческом развитии: от Уложения 1749 г. до издания Свода законов. СПб., 1856. С. 89.

3. Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы: в 6 т. Т. V. Советское государство. М., 2003. С. 156 - 157.

4. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1917. № 4. Ст. 50. С. 49 - 50.

5. Бессарабов В.Г. Советская прокуратура (1922 - 1991 гг.) // Журнал российского права. 2002. № 12. С. 35