

ЗАШТИТА СУБЈЕКТИВНИХ ПРАВА У СОВЈЕТСКОМ УПРАВНОМ ПРАВУ

Новија совјетска правна литература управног права све више посвећује пажњу заштити субјективних права. Ова се појава такође видно примећује и у правној литератури осталих социјалистичких земаља. На супрот ранијем гледишту, када је било предлога да се субјективно право одбаци као туђе социјалистичком праву⁽¹⁾, савремена совјетска правна наука, као и других социјалистичких земаља, истиче да сам појам социјалистичког права садржи и широку лествицу субјективних права грађана и организација, као и низ одговарајућих правних средстава ради обезбеђења њихове правне заштите⁽²⁾.

Совјетски писци који су посветили посебну пажњу проблему заштите субјективних права истичу да се у совјетском праву и раније имала у виду контрола рада управе, али је мало пажње било посвећено проблему узајамног дејства различитих форми и метода ове контроле⁽³⁾. Посебно се истиче да се ранијих година готово није ни расправљало на пример „о ништавости и рушљивости незаконитих аката донетих у вези са односима управе према грађанима, видовима и формама одговорности за штету у управном праву, видовима жалби“⁽⁴⁾. Писци који су ово с разлогом истицали подвлаче: „На жалост не можемо увек наћи одговор на многа од ових питања у нашим уџбеницима управног права“⁽⁵⁾. Поред тога, подвлачи се да је у совјетском управном праву раније „недопустиво мало“ пажње било посвећено појму субјективног права⁽⁶⁾. Писци који су истицали ове појаве упорно су се залагали да материја везана за субјективно право мора бити део сваког уџбеника совјетског управног права и упозоравали још 1959. године: „На жалост, све до сада у тим уџбеницима не само да нема посебног одељка посвећеног субјективним правима грађана него уопште нема ни речи о субјективним правима. Ова празнина мора се неопходно испуњити. Не сме се заборавити да је материја

(1) О састоянини юридических наук, Вопросы философии, 1953, књ. 1.

(2) Ангел С. Ангелов: Разграничение и съотношения между административната и съдебната подведомственост при защита на субјективните права в Народна Република България, Годишник на Софийския университет, Юридически факултет, том 56, 1965, стр. 43—107, посебан отисак.

(3) Ц. А. Ямпольская: К методологии науки управления, Советское государство и право, 1965, № 8, стр. 18, посебан отисак.

(4) Ц. А. Ямпольская: О субјективных правах советских граждан и их гарантиях, Вопросы советского государственного права, Академия наук СССР, Москва, 1959, стр. 147, прим. 1.

(5) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 147, прим. 1.

(6) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 175.

о субјективним правима и њихова заштита један од важнијих видова проблема даљег развоја совјетске демократије и обезбеђења социјалистичке законитости” (7). Није била посвећена пажња ни управном поступку. Истиче се да се тек „од 1960. године врше покушаји откривања особености управног поступка и одговарајућих управно-процесуалних норми” (8).

У вези са све већим истицањем субјективних права, у совјетском управном праву посебно се посвећује пажња класификацији односа из којих проистичу субјективна права, као и обезбеђењу њихове правне заштите.

С обзиром на то да грађани са државом ступају у многобројне односе по којима остварују своја субјективна права, одговарају својим обавезама или штите своја права и интересе, по једној класификацији сви би се ови односи могли свести на извесне основне односе:

1. Односи који се појављују у остваривању права грађана када надлежни државни орган својом делатношћу, односно својим управним актом обезбеђује остварење права;

2. односи који се појављују између државних органа и грађана у вези са испуњењем обавеза, односно дужности које грађани по закону морају извршити;

3. односи који се појављују када државни органи и службена лица повреде права и интересе грађана засноване на закону;

4. односи који се појављују између државе и грађана када грађани не врше своје обавезе у области управног права (9).

Из ових односа проистичу и извесна права, која су класификована у више група: а) социјално-економска права; б) права која усклађују једнакост грађана и в) права која обезбеђују политичке слободе.

Овој се класификацији у новијој совјетској литератури управног права стављају примедбе да се у политичка права неопходно мора уврстити још и право грађана да учествују у остварењу државне власти. По овом гледишту, не може ово право бити обухваћено појмом „политичке слободе”, јер „за раднике политичке слободе без права учешћа у остварењу власти само је фикција”. Стога се предлаже да трећа група права буде обухваћена термином „политичка права и демократске слободе”, с тим да се овој материји мора посветити знатно више пажње (10). Тако схваћена права грађана нужно проузрокују и обавезе државних органа из којих следе и одговарајућа субјективна права грађана. Посебно се истиче да „повреда субјективних права грађана од стране органа државне управе представља повреду законитости” и да се као последица ове повреде начела законитости неопходно јавља право грађана на правну заштиту. Ово субјективно право у области управноправних односа јесте право на жалбу. Међутим, истиче се да ово право на жалбу није изри-

(7) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 176.

(8) Н. Г. Салищева, *Административный процесс в СССР*, Юридическая литература, Москва, 1946, стр. 4.

(9) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 145—149.

(10) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 177.

чито прописано уставом, већ оно проистиче из начела законитости изричито прокламованог у уставу⁽¹¹⁾.

Посебно се подвлачи да у совјетском позитивном праву нема општег правила о жалби, али и сада по позитивном праву има прописа који на одговарајући начин за одређене службе посебно решавају извесна правила поступка по жалби, одређујући, на пример, у коме су року поједини органи дужни донети управни акт по жалби⁽¹²⁾. Поред жалбе која је у ствари правно средство којим незадовољна странка проузрокује инстанциону контролу, постоји и посебан вид жалбе и то у виду тзв. представке—сигнала (писмо—сигнал) која би одговарала нашој представи којом грађанин може изазвати надзорну унутрашњу административну контролу, односно упозорити виши орган о незаконитој делатности било ког управног органа. За подношење ове представке — сигнала није потребна страначка легитимација⁽¹³⁾.

Истиче се да совјетско управно право, иако има у виду жалбу, није довољно прецизирано поступак по жалби. У вези са жалбом у совјетском управном праву извесни писци указују да би ваљало разликовати жалбу против незаконитости аката од жалбе против нецелисходности аката. Прве жалбе против незаконитости аката подносила би се „прокурору, у одређеним случајевима судовима, органима опште управе, органима власти (совјетима), не ограничавајући број инстанца којима се може поднети жалба ако је она одбачена од ниже инстанце”. Жалбе против нецелисходности аката решавали би одговарајући органи којима је за разматрање жалбе потребно посебно професионално познавање спорног питања. И за ове жалбе није ограничен број инстанца, ако нижи орган одбије жалбу. „На пример, жалба на нецелисходну делатност директора школе подноси се одељењу народног образовања градског рејона, а ако је жалба одбијена, подноси се нова жалба обласном одељењу народног образовања”⁽¹⁴⁾.

Из овог излагања би следило да је карактеристично за совјетско управно право да инстанциона контрола, до које долази путем жалбе непосредно вишем органу, није уведена као редован систем. Напротив, пошто нема строгог двостепеног решавања у управном поступку, странка може, уколико то законом није искључено, подносити жалбе различитим инстанцама, односно може поднети жалбу и оном органу који је донео решење, што би у нашем праву био приговор, а жалба се може поднети и вишем органу⁽¹⁵⁾. Стога се с разлогом истиче да ова ситуација, с једне стране, „омогућује извесним појединцима да злоупотребе своје право

(11) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 186.

(12) Н. Г. Саянцева: *op. cit.*, стр. 131; Административное право, под ред. проф. А. Е. Лунова, Юридическая литература, Москва, 1967, стр. 199, 232—235.

(13) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 197.

(14) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 200.

(15) Овај систем је свакако остао под утицајем гледишта В. И. Лењина о жалби. Он је још 1919. г. у Совјету народних комесара истакао посебан значај жалбе и писао: „Наређујем вам да се мени одмах достављају све жалбе против управних органа Совјета народних комесара, без обзира на положај и лице против кога је жалба поднессена. Писмене жалбе достављаће се најкаље за 24 часа, а усмене у року од 8 дана.” Наведено према Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 193.

на жалбу пред свим инстанцама, а с друге, смањује одговорност оних државних органа и службених лица која су дужна и надлежна да коначно реше управни спор" (16).

У теорији совјетског управног права већ се аргументовано залажу за увођење инстанционе контроле, тако да би по жалби решавао непосредно виши орган, с тим да се решење донето по жалби сматра коначним у управном поступку (17). Поред тога, у совјетској правној литератури с разлогом се упозорава да „суштинску празнину у управном праву у области права на жалбу чини одсуство правила самог поступка разматрања и доношења решења по жалбама и захтевима. Свакако, у делатности управних органа не могу се примењивати она процесуална правила која су својствена суду, али се извесна процедура решавања по жалбама може установити..." Поред тога, подвлачи се да „мора бити тачно и чврсто установљено да жалба грађана није просто обраћање, молба, „примљена хартија", већ правни документ који има правне последице, стварајући правне односе између жалноца и органа коме је жалба поднета" (18).

Поред жалбе коју може подносити сам грађанин или организација чије је право или интерес повређено, у совјетском управном праву прокурор има непосредни општи надзор над извршењем закона од стране органа државне управе, организација, службених лица и грађана СССР-а. Прокурор „прима и разматра захтеве и жалбе у одређеном року и предузима потребне мере за заштиту права и интереса грађана". Поред других овлашћења, прокурор је ради заштите права грађана и организација овлашћен да подноси „протесте" и „представке" (19). Прокурор подноси протест против незаконитих аката управе или делатности службених лица. Протест се може поднети било органу који је издао акт или било ком другом вишем органу. Прокурор у протесту наводи који је закон или други правни акт повређен и даје предлог за поништај незаконитог акта у целини или само у оном делу који је незаконит. У протесту се органу одређује рок, који износи највише десет дана, у коме има да донесе решење по примљеном протесту, и о томе обавести прокурора.

За разлику од протеста, који интервенише по доношењу акта, представка има превентиван карактер, јер представком прокурор упозорава орговарајуће органе или партијске органе на извесне грешке тих органа које могу проузроковати повреду законитости. У представци је прокурор дужан дати образложење у коме наводи ко је проузроковао незаконитост и какве мере предлаже за отклањање последица које би настале повредом закона. Ова представка стварно има карактер предлога. По себи се разуме да је поред ових овлашћења прокурор орган кривичног гоњења, а у неопходним случајевима предузима мере за накнаду штете

(16) Н. Г. Салищева: *op. cit.*, стр. 130.

(17) Н. Г. Салищева: *op. cit.*, стр. 130—131.

(18) М. С. Строгович: *Основные вопросы советской социалистической законности*, Издательство „Наука", Москва, 1966, стр. 182—183.

(19) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 218—219.

која је проузрокована незаконитим радњама⁽²⁰⁾. Прокурор може предузимати и мере за административну или дисциплинску одговорност⁽²¹⁾.

Поред контроле рада управе путем жалбе и преко прокурора, у совјетском праву постоји и судска контрола рада управе, која првобитно није била довољно развијена⁽²²⁾. Данас се у совјетској правној литератури све више залажу за проширење надлежности судова у контроли рада управе. С друге стране, посебно се истиче да се у управној пракси осећа утицај суда, јер својим одлукама у кривичним и грађанским споровима суд већ утиче на државне органе и организације да поштују начело законитости. Поред тога, суд у извесним случајевима решава и поводом незаконитих и неправилних аката органа управе. Посебно решава по жалбама против решења управних органа којима се изричу прекршајне казне. Ова се жалба подноси суду у року од десет дана од дана достављања решења о кажњавању, и суд је дужан да донесе решење по жалби у року од десет дана⁽²³⁾. Поред тога, суд решава о споровима у вези са неправилностима око уписа или брисања из бирачких спискова или о неправилностима у вођењу матичних књига, као и поводом неправилне делатности јавних бележника и органа који врше њихову делатност⁽²⁴⁾. Суд решава још и по тужбама против незаконитих решења стамбених органа, о захтевима за излучење у поступку извршења, као и о жалбама против делатности службених лица која доносе решења⁽²⁵⁾.

И поред тога што извесна судска контрола рада управе постоји, у совјетском праву више је у примени жалба у оквиру управе. Међутим, читав низ совјетских правних теоретичара, који се залажу за ширу судску надлежност у овој контроли рада управе, с разлогом истиче да је у вези с тим у позитивном праву нуљно прецизирати и правну снагу тих одлука и појачати контролу над извршењем донетих одлука. Подвлачи се да „сами судови још недовољно енергично проверавају како се извршавају од њих донете одлуке. Органи правосуђа такође нису овом питању посветили дужну пажњу“⁽²⁶⁾.

У новијој совјетској правној литератури, као и у литератури земаља народних демократија расправља се и о управном спору.

По једном гледишту, у Пољској се већ говори о „рехабилитацији“ идеје управног судства. Међутим, Ц.А. Јампољска истиче: „Мени се чини да нема никакве потребе за такву егзалтацију“⁽²⁷⁾. С друге стране, подвлачи се да „ако је реч о судској контроли делатности управе, та

(20) Административное право, *op. cit.*, стр. 215—220.

(21) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 219.

(22) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 221; В. Т. Квиткин истиче да питање судске контроле рада управе „још није довољно обрађено ни у пракси ни у правној теорији“, Квиткин, *Вопросы судебного контроля за законностью разрешения административных дел*, *Вестник Московского университета: Право*, 1967, No 2, стр. 63—69.

(23) Советское гражданское процессуальное право, под ред. проф. Юдельсона, Юридическая литература, Москва, 1965, стр. 276.

(24) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 221. Видети ближе Советское гражданское процесс. *op. cit.*, стр. 270—280.

(25) Административное право, *op. cit.*, стр. 220—222.

(26) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 222—223.

(27) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 224.

идеја ни у СССР-у ни у земљама народних демократија није била одбачена, већ се само поставља питање усавршавања форми те контроле" (28). Подвлачи се да је надзорна улога судства у контроли рада управе потврђена у „Основима грађанског судског поступка СССР-а и савезних република, у грађанскопроцесним кодексима савезних република и у извесним посебним законима који за извесне делатности предвиђају судску контролу према правилима грађанског поступка, иако ови односи потичу из управноправних односа" (29). Међутим, по општој тежњи у совјетској правној литератури за што широм судском контролом предлага се да би „ по правилу свака делатност органа управе којом се вређају било која права грађана била по жалби грађана под судском контролом. Границе и услови остварења овог принципа морали би бити тачно утврђени законом" (30).

Иако је видно изражена тежња за проширењем судске контроле рада управе, код многих совјетских правника у главном преовлађује гледиште да ово све шире увођење судске контроле никако не би смело водити посебном управном судству. Међутим, и поред тога, све се више поклања пажња расправљању о управном судству и управном спору, тако да многи ставови совјетске правне науке о овом питању постају сада јаснији. Посебну пажњу управном спору посветила је Н.Г. Салишчева у свом драгоценом раду, „Административный процесс в СССР" (изл. Юридическая литература, Москва, 1964). Н. Г. Салишчева је у овом свом раду умногоме осветлила проблем управног спора у СССР-у и пружила многе податке за све оне који се интересују за развој совјетског управног права. Она истиче да ни у царској Русији није био развијен управни спор, већ да су само за извесне посебне спорове били надлежни специјални органи управе (стр. 140, прим. под 3).

После револуције, а и данас, нема у совјетском праву посебног управног судства, већ, уколико суд врши контролу рада управе, то чине судови опште надлежности и кад је то изричито законом прописано. Противници управног спора у совјетском праву истичу за то више аргумената. Једни у управном спору виде институт буржоаске државе „који носи јако изражен класни карактер и има задатак озакоњења буржоаског терора и лишавања права радника и маскира самовољу управе" (стр. 146). За друге, гаранција социјалистичке законитости је у хармоничној сагласности појединачних интереса са општим интересима (стр. 146—147). Трећи заштиту права грађана и организација виде на првом месту у широком надзорним овлашћењима прокуратуре (стр. 147). Не тако давно, 1955. године, истицано је: „У совјетском социјалистичком праву нема места ни управном судству ни тужби за вођење управног спора" (147). Насупрот противницима управног спора, читав низ совјетских прав-

(28) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 224.

(29) М. С. Строгович: *op. cit.*, стр. 183; В. Т. Квиткин: *op. cit.*, стр. 65.

(30) М. С. Строгович: *op. cit.*, стр. 184. У истом смислу и други писци. Види В. Т. Квиткин, *op. cit.*, стр. 67. Насупрот овом гледишту, за увођење опште клаузуле којом би суд по правилу решавао по жалбама против органа управе још увек се истичу схватања да би ваљало проширити надлежност суда у контроли рада управе, али само у оним случајевима кад то закон изричито прописује. (Вид. А. М. Чечот: Судебная защита субъективных прав и интересов, *Советское государство и право*, No 8, 1967, стр. 50).

ника залагао се већ од октобарске револуције за управни спор. Извесни правници су већ у то доба у управном судству видели, уз његову нову класну садржину, и једно од неопходних средстава у борби за револуционарну законитост, једно од демократских средстава заштите права и интереса совјетских грађана (стр. 141—142). Н. Г. Салишчева наводи читав низ правника који су се залагали за управни спор, па чак и за образовање система управног судства на челу са врховним управним судом (проф. А. И. Јелистратов, 1922. године, стр. 141. и даље). У новијој совјетској правној литератури подвлачи се да поред контроле виших органа управе над актима нижих управних органа постоји и судска контрола рада управе која има „особену форму управног судства“⁽³¹⁾. Професор А. Ф. Клејнман је 1946. године одлучно тврдио да „у совјетском праву постоји управни спор“, јер извесне управноправне односе решава суд. Проф. Клејнман је иначе један од првих који се залагао за састављање управног процесуалног кодекса, који би утврдио поступак обезбеђења судске заштите по спорним управним стварима (стр. 145). За ширу надлежност судства у решавању управноправних спорова залагао се и проф. П. Е. Недбајло. У том смислу и проф. С. Ф. Кечекјан (стр. 150—151). Посебно се у најновијој правној литератури истичу као браниоци шире надлежности суда у контроли рада управе академик проф. М. С. Строгович, проф. А. Е. Лунев, А. В. Левшин, Ц. А. Јампољска, Н. Г. Салишчева, М. Г. Ађуков, Д. М. Чечот и В. Т. Квиткин. Ц. А. Јампољска, која никако није за посебно управно судство, залаже се одлучно за што ширу надлежност суда у контроли рада управе и за усавршавање свих облика ове судске контроле, подвлачећи да „уколико има више путева за решавање случајева незаконитости, тим је више демократски сам систем правних средстава“⁽³²⁾.

Н. Г. Салишчева указује да противници управног спора у совјетској правној науци полазе од гледишта да у совјетском друштву нема антагонизма између појединачног и колективног интереса и да отуда не може бити ни управног спора, „који у буржоаским државама има реакционарну улогу и служи маскирању класне неједнакости“ (стр. 148). Према Н. Г. Салишчевој овакви аргументи нису довољни. По њеном мишљењу „нико и не мисли преносити институт управног спора са његовим неправичностима из буржоаског друштва у социјалистичко. Тако би се успешно могла порицати неопходност наших судских и других државних органа. Задатак није у томе да се одмах одриче свака правна форма само зато што је она имала своје место у буржоаској држави, већ у томе да се извесни важни правни и државни институти искористе у новим условима и испуне другом класно-социјалном садржином“ (стр. 148). Н. Г. Салишчева не прихвата ни гледиште да у совјетском друштву нема антагонизма између појединачног и општег интереса. Ту се одлучно изјашњава: „Гледиште да у социјалистичком друштву не може бити никаквих противречности између интереса појединаца и државе води

(31) Б. Р. Левин: Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении, Свердловск, 1944, стр. 428—429, 430, цитирано према наведеном раду Н. Г. Салишчеве, стр. 144—145.

(32) Ц. А. Ямпольская: *op. cit.*, стр. 223—224.

заборављању проблема заштите субјективних права грађана у једној од важнијих области државне делатности, у извршно-наредбодавној. На тај начин искључена је било која иницијатива самог грађанина за заштиту његових права (стр. 149). Н. Г. Салишчева поставља питање да ли је исправно одрицати управни спор и одговара одлучно: „Наравно, не” (стр. 149). Она даље истиче да елементи управног судства постоје у совјетском праву, и то у оквиру судова опште надлежности. Против је посебних управних судова, али истиче потребу да судски кадрови који решавају управне односе морају бити и посебно квалификовани, односно спремијализовани. Н. Г. Салишчева, као и Ц. А. Јампољска, истиче да се најбоље могу заштитити права грађана правилним коришћењем свих правних путева за заштиту права. „У једном случају, проузроковани спор решава хијерархијски непосредно виши државни орган, у другом, посебно образован извршно-наредбодавни орган, а у трећем суд... Уколико је темељнија и свестранија контрола делатности управног апарата... тим ће боље органи управе испуњавати постављене задатке” (стр. 156—157). Н. Г. Салишчева није за посебно управно судство, али се одлучно изјашњава за управни спор и закључује: „Управни спор се у СССР-у јавља као једно од важнијих средстава за заштиту субјективних права совјетских грађана. Овај спор има све услове за даљи развој и усавршавање” (стр. 156).

Из овог сажетог прегледа може се уочити тежња совјетске правне науке за ширењем надлежности суда у контроли рада управе. Стога је природно што је новија совјетска наука управног права посветила пажњу и проблемима управног поступка и управног спора. Овај развој иде упоредо са совјетским схватањем да се совјетска држава од државе диктатуре пролетаријата преображава у општенародну државу, државу читавог народа⁽³³⁾. Тим пре се управа мора све више подвргавати праву, а грађанима пружити правна средства којима ће и штитити своја права и обезбедити да органи управе поштују начело законитости.

По себи се разуме да и у совјетском праву, као и у праву сваке друге државе, није довољно предвидети позитивним правом одређена правна средства за заштиту субјективних права грађана и радних организација, већ ова заштита законитости зависи од услова под којима се ова правна средства могу користити, да ли се одлуке надзорних органа — судских или других органа са судским овлашћењима — који врше контролу рада управе извршавају и, најзад, да ли службена лица управних органа одговарају ако не изврше одлуке, односно не поступе по правном схватању одговарајућих судских надзорних органа.

Д. Б. Денковић

РЕЗЮМЕ

Заштита субјективних прав в советском административном праве

Автор подчеркивает растущий интерес в литературе по вопросам советского административного права к защите субъективных прав граждан и организаций. Приводит предусмотренные в советском администра-

(33) Ц. А. Ямпольская: Общественные организации и развитие социалистической государственности, Юридическая литература, Москва, 1965, стр. 6.

тивном праве средства для охраны указанных прав. Обращает на себя внимание отсутствие строгого порядка кассационного обжалования в административном процессе. Стороны могут обратиться с жалобой к разным инстанциям, поскольку это законом допустимо. Приводятся критические высказывания в советской юридической литературе в пользу введения двух инстанций по разрешению административно-правовых споров. Кроме жалоб, с которыми в административном процессе обращаются стороны, в советском праве прокурору предоставляется право общего надзора над осуществлением законности. Прокурор в целях защиты прав граждан имеет право принести „протест“ по поводу нарушения применения закона со стороны органов управления и их должностных лиц, подавая его или органу, действия которого обжалуются, или же какому-либо другому вышестоящему органу. „Представление“ носит превентивный характер, ибо им прокурор обращает внимание соответствующих органов или партийных органов на допущенные ошибки, могущие вызвать нарушение законности. Наряду с прокурорским надзором в советском праве существует и судебный надзор над деятельностью органов управления, в первое время не имевший большого применения. По позитивному праву суд решает только в предусмотренных законом случаях вынесения органами управления незаконных и неправильных актов. В новейшей советской юридической литературе все сильнее раздаются голоса в пользу судебного надзора над действиями органов управления. Автор указывает, что советская юридическая литература единодушно высказывается против введения специальных судебных установлений для споров по делам управления и отстает передачу решений данных споров на рассмотрение судов общей компетенции. Автором особо подчеркивается, что советские теоретики первыми приступили к рассмотрению административно-правовых споров и дали обзор специфичного развития споров по делам управления в советском праве.

S U M M A R Y

Protection of Subjective Rights in the Soviet Administrative Law

The author stresses the increasing interest in the literature in the field of Soviet administrative law for the protection of subjective rights of citizens and organizations. He cites the legal means for the protection of those rights existing in the Soviet administrative law. It is characteristic that the rigid, two instance control is not introduced as he regular system in the administrative procedure, but, if not excluded by law, the party may appeal to different instances. Critical views of the Soviet juristic literature are stated that plead for the introduction of the two instance deciding in the administrative procedure. In addition to appeal made by the party, procurator performs in the Soviet law the general control over implementation of law. Procurator is authorized, for the sake of protecting citizens's rights, to lodge a "protest" against unlawful decision of administrators or activities of official persons, either to the organ that issued the legal act, or to any other higher organ. The character of the "appeal" is preventive because procurator warns the concerned organs or party organs of the mistakes that might cause violation of legality. In addition to this control, there is in the Soviet law judicial review of the activities of the administration, which was not originally developed. Under the subjective law the court adjudicates only in cases provisioned by law, when unlawful and irregular decisions of administration are involved. Later the Soviet juristic literature pleaded for the judicial review of the activities of administration. The author states that the Soviet juristic literature is unanimously against introducing of the

special administrative judicature, and insisted that such disputes should be decided by the courts of general jurisdiction. The author particularly mentions the Soviet juristic theoreticians who first started the discussion on administrative disputes and gave a survey of the specific development of administrative litigation in the Soviet law.

R É S U M É

La protection des droits subjectifs dans le droit administratif soviétique

L'auteur met en évidence l'intérêt de plus en plus grand que la littérature du droit administratif soviétique a consacré à la protection des droits subjectifs des citoyens et des organisations. Il a exposé les voies juridiques pour la protection de ces droits qui existent dans le droit administratif soviétique. Il est caractéristique que l'on n'a pas introduit comme système normal le contrôle sévère à deux instances dans la procédure administrative mais, pour autant qu'il n'en est pas prohibé par la loi, la partie peut porter recours à des instances différentes. Dans ce travail sont exposées les vues critiques de la littérature juridique soviétique qui plaident pour l'introduction des règlements à deux instances dans la procédure administrative. Outre le recours qui est porté dans la procédure administrative par les parties, dans le droit soviétique le Procureur exerce le contrôle général sur l'exécution de la loi. Dans le but de protéger les droits des citoyens le Procureur est autorisé d'élever «la protestation» contre les actes illégaux de l'administration ou l'activité des personnes officielles soit auprès de l'organe qui a délivré l'acte juridique soit auprès d'un organe supérieur. «La demande» a un caractère préventif car par son intermédiaire le Procureur attire l'attention des organes correspondants ou des organes du parti sur les fautes qui peuvent causer la violation de la légalité. A part ce contrôle dans le droit soviétique existe aussi le contrôle juridictionnel de l'activité de l'administration qui au début n'a pas été développé. D'après le droit positif le tribunal statue seulement dans les cas déterminé par la loi à l'occasion des actes illégaux et irréguliers des organes de l'administration. Dans la littérature soviétique la plus récente on préconise de plus en plus le contrôle juridictionnel de l'activité de l'administration. L'auteur a exposé que la littérature juridique soviétique s'est prononcée à l'unanimité contre l'introduction d'une justice administrative spéciale et elle recommande que ces contentieux soient réglés par les tribunaux civils. L'auteur relève particulièrement l'importance des travaux des théoriciens juridiques soviétiques qui ont traité les premiers la question du contentieux administratif et qui ont présenté un tableau du développement spécifique du contentieux administratif dans le droit soviétique.