

*Макарычев Дмитрий Михайлович,
магистрант, Костромской государственной университет*
*Makarychev Dmitry Mikhailovich,
postgraduate, Kostroma State University*
dmitrij_makarychev@mail.ru

СТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

FORMATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA

В статье рассматривается история становления административной юстиции в России, приводятся нормативно правовые акты и работы ученых-юристов тех времен, которые внесли весомый вклад в формировании административной юстиции России, и взгляды современных ученых-юристов на современное состояние административной юстиции России.

The article deals with the history of administrative justice in Russia, legal acts and the work of legal scholars of those times, who made a significant contribution to the formation of administrative justice in Russia, and the views of modern legal scholars on the current state of administrative justice in Russia.

Административная юстиция, история административной юстиции, административное судопроизводство, исторические вопросы административного судопроизводства.

Administrative justice, history of administrative justice, administrative justice, historical issues of administrative justice.

Административная юстиция зародилась в Европе более 300 лет тому назад, во Франции, во время Великой французской революции 1789 года. Основным законом того времени стал Закон от 1790 года «Об организации судебной власти», который запрещал судьям судов общей юрисдикции заниматься делами администрации, и самой администрации в лице директоров департаментов и округов. Однако в 1791 году было принято решение вновь учредить Государственный Совет Франции, который окончательно оформился еще в 1673 году но с прежней компетенцией.

После 1800 года Государственный Совет Франции начал организацию специальных судов, задача которых состояла в разрешении споров по жалобам граждан к органам управления, и должностным лицам.

Административная юстиция Франции специфична она, отражает дуализм судебной системы в стране. Во-первых, функционируют суды двух видов – общие и административные. Во-вторых, в силу принципа

разделения властей деятельность администрации основывается, на нормах административного права.

Реформирование административно-судебной системы Франции произошло с принятием Законов 1849 и 1872 годов. Данные законы меняли статус Государственного Совета Франции, он становился Высшим административным судом, который принимал окончательное решение по делу. Законами 1849 и 1872 годов также был учрежден Трибунал по конфликтам возникающих между судами общей юрисдикции и административно-судебными учреждениями споров о подведомственности публично-правовых дел¹. В связи с этим Францию можно назвать родиной административной юстиции.

Развитие Французской административной юстиции способствовало становлению административной юстиции в соседней Пруссии. В период середины XIX века на немецких землях, один за одним стали появляться административные суды, осуществлявшие независимую административную судебную деятельность.

Формирование же самой административной судебной юстиции во второй половине XIX века в Пруссии происходило в споре между О. Бером, считавшим, что высшей инстанцией должен быть единый суд для всех гражданских и административных споров, и Р. Гнайстом, который придерживающимся мнения о необходимости учреждения специального административного суда. Результатом данного спора стало создание в Пруссии трехзвенной административно-судебной юстиции, состоящей из районного, окружного и высшего административных судов.

Развитие административной юстиции в таких европейских государствах как Франция и Пруссия послужило становлению административной юстиции Российской Империи.

Учеными-юристами выделяются различные исторические этапы становления административной юстиции в России. Мы сделаем акцент становления административной юстиции в России на дореволюционном, советском, современном и новейшем этапах.

Административная юстиция в дореволюционной России зародилась во второй половине XIX века.

На первоначальном этапе в дореволюционной России имелся успешный опыт специализированных органов административной юстиции. Такие функции осуществлял Первый департамент Сената. В дальнейшем административная юрисдикция была распространена на уровень губернии в результате Земского Положения 1890 года. В связи с чем на местах стали создаваться специальные смешанные губернские присутствия.

¹ Николаева Л. Н., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: Зарубежный опыт и российские традиции. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 16.

Административно-правовые споры с то время рассматривались специально созданными органами – смешанными губернскими присутствиями, в состав которых входили чиновники и представители дворянского, земского и городского самоуправления.

Однако следует сказать, что функционирование данных органов не отличалось регулярностью и постоянством, так как отсутствовали процессуальные основы.

Формирование модели административной юстиции в дореволюционной России характеризовалось аналогичному опыту западноевропейских стран, где складывались различные системы административной юстиции. Анализируя западноевропейские модели административной юстиции, российские ученые-юристы пытались выявить в них положительные и отрицательные стороны и на этой основе разработать оптимальную модель судебного контроля за действиями органов управления и чиновниками.

После революции 1905 года было принято создать Особое совещание, которое на протяжении нескольких лет обсуждало предложения о формировании административной юстиции.

Не обошло внимание о необходимости формирования административной юстиции и в рамках проводимой П. А. Столыпиным административной реформы 1907 года, которой предусматривалось создание административных судов.

Уже в первой половине XX века учеными-юристами был определен широкий круг теоретических проблем института административной юстиции, изучается практика действующих в стране подобий административных судов – присутствий со смешанным составом.

Одним из первых исследований в области административной юстиции стала монография Н. О. Куплеваского «Административная юстиция в Западной Европе»². Первая книга была посвящена европейской административной юстиции, рассматривал западноевропейскую модель административной юстиции, а во второй книге рассматривал предпосылки становления административной юстиции в России. Вслед за этим стали появляться работы отечественных ученых-юристов, которые посвящались вопросам теории административной юстиции и практике функционирования губернских присутствий со смешанным составом как квазисудебных органов.

С. А. Корф в своем исследовании «Административная юстиция в России» рассматривал сущность института административной юстиции, принципы административного процесса, стороны спора, административ-

² Куплеваский Н. О. Административная юстиция в Западной Европе. Административная юстиция в России // Вестник Права. – 1879. – № 10. – С. 234.

ный иск и его пределы³ и полагает, что сущность института административной юстиции не зависит от того, к какому органу – общему суду или специальному административному – ввернется отправление ее функций.

Революция 1917 года приостановила дальнейшее становления административной юстиции в России.

Вторым важнейшим этапом становления административной юстиции в России стал период советской России.

С приходом советской власти в первые ее годы, первым и значимым нормативно правовым актом того времени было Постановление ВЦИК от 07.07.1923 года которое называлось «Положение о дисциплинарных судах» которое было направлено на образование Главного дисциплинарного суда при ВЦИК и дисциплинарных судов при губернских исполкомах⁴. Судам было вверено рассматривать дела о служебных упущениях, неправомерных действиях и проступках должностных лиц. Местные суды, которые находились при исполкомах, не обладали независимостью, а их правомочия значительно отличались от тех, что были предусмотрены проектом закона об административных судах.

В данный период произошло деление советских ученых-юристов на две группы.

Первая группа ученых-юристов того времени, такие как А. Ф. Евтихийев, А. И. Елистратов, М. Д. Загряцков, В. А. Рязановский, отстаивали идею, что в процессе становления общества, законность в сфере управления должна обеспечиваться именно институтом административной юстиции. При этом ее предметом должна являться не жалоба гражданина на должностное лицо, а административный иск об отмене противозаконного акта. При этом концепция административного иска была чужда социалистическому строю.

М. Д. Загряцков в 1924 году издает работу «Административная юстиция и право жалобы», в которой обосновывает теорию двух форм административной юстиции:

1. Начальная форма, представленная различными учреждениями, имеющими административную природу;
2. Заключительная форма, содержащая все необходимые элементы административной юстиции, включая административные суды⁵.

С точки зрения М. Д. Загряцкова, второстепенным, техническим, а не принципиальным является вопрос о том, кому следует передать рассмот-

³ Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2 т. – М., 1910. – Т. 2. – Книга 2, 3. – С. 461.

⁴ Постановление ВЦИК от 07.07.1923 «Положение о дисциплинарных судах» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 18.12.2018).

⁵ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб // Право и жизнь. – М., 1925. – С. 93.

рение судебно-административных дел – специальным административным трибуналам или общим судам. Главное – обеспечить необходимые процессуальные гарантии, защитить субъективные публичные права гражданина, предоставить ему право административного иска.

Концепция административной юстиции М. Д. Загряцкова в основе своей строилась на постулатах правового государства, как и подход В. А. Рязановского, который пытался, исходя из общей теории юрисдикционного процесса, определить место административной юстиции как части судебного права. В. А. Рязановского настаивал на том, что всякий вопрос о праве должен подлежать ведению общих судов, в которых могут формироваться особые отделения или коллегии по административным делам⁶.

Вторая группа ученых-юристов того времени, в которую входили Е. К. Носов, С. Н. Абрамов, придерживались иной точки зрения.

Е. К. Носов в работе «К вопросу о теории советской административной юстиции», аргументируя невозможность административного иска, исходит из того, что он связан с судебной защитой прав, возникающих в плоскости соприкосновения с властью, т. е. публичных субъективных прав⁷. С.Н. Абрамов в работе «К разработке проектов кодексов. В советском праве не может быть административного иска» утверждал, что наличие в СССР административной юстиции и административного иска на почве действующего права могут принести только вред⁸. Одним из видов такого вреда стала бы необходимость признания судебной защиты публичных субъективных прав граждан, в то время как советская система не допускала деления права на публичное и частное.

С конца 1920-х и до начала 1960-х годов в советской России не производилось никаких значимых работ, которые могли бы способствовать становлению административной юстиции, при этом считалось, что в СССР административной юстиции и административного судопроизводства не может быть. Именно в этот период стало формироваться понимание административного процесса, не как судебной деятельности по разрешению споров граждан с органами публичной власти, а более широкое, обусловленное необходимостью регламентации деятельности органов государственного управления.

В начале 1960-х годов произошла реабилитация института административной юстиции, а сам термин административной юстиции по-

⁶ Рязановский В. А. Единство процесса: Очерки // Труды профессоров Иркутского университета. Вып. 1. – Иркутск, 1920.

⁷ Носов Е. К. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. – 1925. – № 4(16). – С. 83.

⁸ Абрамов С. Н. К разработке проектов кодексов. В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. – 1947. – № 3. – С. 8.

степенно входит в научный оборот. Широкую известность в этот период приобретает исследование Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР»⁹.

Важнейшим нормативно-правовым актом с момента реабилитации института административной юстиции в СССР стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹⁰. Данный Указ Президиума Верховного Совета СССР предоставил гражданам право обжаловать в суд постановления о наложении на них административного взыскания.

Д. М. Чечота издает широко известную работа этого периода, монографию, «Административная юстиция»¹¹. Д. М. Чечота дает определение административной юстиции, и на первый план, ставит особый судебный процессуальный порядок их разрешения, а именно в юрисдикционных органах. В результате чего под определение административной юстиции стала подпадает деятельность как специальных административных судов, так и общих судов и квазисудебных органов.

Принятая в 1977 году Конституция СССР, предусматривала процесс обжалования действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона¹². Однако сами нормы Конституции СССР о судебном обжаловании действий должностных лиц так и остались неучтенными в рамках процессуального регулирования, однако так случилось что в те годы не был принят соответствующий закон, который устанавливал бы процедуру рассмотрения споров граждан с органами государственного управления и их должностными лицами.

Следующим нормативно правовыми актами регулирующим становление административной юстиции советского государства стало принятые в 1980 году «Основы законодательства СССР об административных правонарушениях», и «Кодекс об административных правонарушениях РСФСР». Данные нормативно правовые акты предоставляли право гражданам на обжалование в суде постановления об административных взысканиях, наложенных на них в административном порядке, и установили порядок направления жалоб в суд.

⁹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964.

¹⁰ Указ Президиума ВС СССР от 21.06.1961 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 18.12.2018).

¹¹ Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – С. 60.

¹² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 18.12.2018).

Одним из последних нормативно правовых актов, принятых в этот период стал, в 1989 году Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», который внес изменения в порядок рассмотрения административных дел. Отныне стало возможным обжаловать в суд решения органов государственного управления¹³.

В последующие годы продолжались исследования теории административной юстиции, по определению приоритетных подходов к построению ее организационной структуры в советской и постсоветской России и научному осмыслению конституционных и законодательных положений, которые имели отношение к формированию органов административной юстиции в условиях перестройки государства.

Третьим период становления административной юстиции стал период распада СССР и образования нового государства Российской Федерации.

Основным вопросом того времени было разработка и принятие Конституции Российской Федерации, которая включила бы в себя пункты регулирующие административное процессуальное право.

В 1993 году путем всенародного голосования была принята Конституция Российской Федерации, которая содержит основополагающее значение для всех отраслей российского права, в том числе и для административного процессуального права, поскольку определяет не только основы отраслевого регулирования, но и указывает на основания формирования отраслей российского права. В частности, основными посылами для организации отрасли административного процессуального права являются Статья 118 – судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства¹⁴.

В 2000 году в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»¹⁵. Проект Федераль-

¹³ Закон СССР от 02.11.1989 № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

¹⁴ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

¹⁵ Проект Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» по состоянию на 21.09.2000 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

ного конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» широко обсуждался на страницах научных и практических изданий и в основном получает поддержку со стороны ученых-юристов, однако был снят с рассмотрения и остался на уровне проекта.

Четвертый новейший этап становления административной юстиции в России, послужил принятию в 2015 году Государственной Думой Российской Федерации «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁶.

С принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации российская административная юстиция получила правовую реализацию в процессуальных порядках указанного кодифицированного административно-процессуального закона. Вместе с установлением в тексте Конституции Российской Федерации часть 2 статья 118 внимание к административному судопроизводству становится совершенно иным, с этого момента на него обращают внимание как на один из важнейших видов российского судопроизводства и как на специальную форму реализации судебной власти в стране¹⁷. Развитие административной юстиции в Российской Федерации не привело к учреждению административных судов, но, несмотря на это, само принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – является выдающимся результатом на данном историческом этапе¹⁸.

За время действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации законодатель принял уже 18 федеральных законов, которые внесли в него изменения и дополнения. При этом речь не идет о том, что данные законы кардинально изменили систему и структуру административного судопроизводства или способствовали концептуальному пересмотру его основных положений. Как правило, законодательные новеллы носили уточняющий или детализирующий характер; они отчасти развивали гарантии и принципы организации и функционирования судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела. Как правило, процессуально-правовое новеллирование Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации относится к той части его

¹⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ по состоянию на 27.12.2018 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 18.12.2018).

¹⁷ Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 7.

¹⁸ Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 4. – С. 54–69.

норм, которые должны были измениться в связи с необходимостью приведения текста процессуального закона в соответствие с уже созданными юридическими стандартами судебной деятельности по делам, возникающим в сфере реализации административных и иных публичных правоотношений.

Завершающий этап развитие российского процессуального законодательства, это этап на котором появились новые правовые институты и традиционные для судебной власти процедуры по разрешению административных и иных публично-правовых споров. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – это прогрессивный законодательный акт, который создает надлежащее процессуальное правовое регулирование разрешения судебных споров, возникающих в сфере публично-правовых отношений.

В связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации свое мнение выказали следующие ученые-юристы.

П. П. Серков в работе «Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения» отмечает следующее: «Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, несомненно, является важным и знаковым событием в истории российской государственности. В то же время оно не означает, что все проблемы взаимоотношений граждан, и органов публичной власти, и их должностных лиц получили окончательное разрешение»¹⁹.

Ю. Н. Стариков отмечает: «Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства», говорит, что «Административное судопроизводство с логических правовых позиций учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной административной власти. Нахождение административного судопроизводства, являющегося правом процессуальным, в структуре административного права означает внутреннюю взаимосвязь и взаимодействие судебной и исполнительной власти по реализации основных для каждой из них государственных функций»²⁰. Также он указывает, что административное судопроизводство важно с точки зрения обеспечения надлежащего публичного

¹⁹ Серков П. П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 14.

²⁰ Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2015. – № 2(21). – С. 11.

управления и в силу неизбежного влияния на развитие процедурного административного законодательства.

Подводя итоги, отметим, что как в конце XIX – начале XX века, так и сегодня, ученые-юристы видят два пути развития административной юстиции: во-первых, это создание административных судов; во-вторых, это образование административных коллегий при общих судах.

Российская административная юстиция создавалась на протяжении нескольких веков и охватывает четыре этапа. На каждом этих этапов принимались соответствующие нормативные правовые акты, которые закрепляли отдельные институты или стороны административной юстиции. Проанализировав работы отечественных ученых-юристов на различных исторических этапах можно сделать вывод, что развилась соответствующая наука.

Библиографический список

1. Абрамов С. Н. К разработке проектов кодексов. В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. – 1947. – № 3. – С. 8.

2. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб // Право и жизнь. – М., 1925. – С. 93.

3. Закон СССР от 02.11.1989 № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ по состоянию на 27.12.2018 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

6. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 18.12.2018).

7. Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2 т. – М., 1910. – Т. 2. – Книга 2, 3. – С. 461.

8. Куплеваский Н. О. Административная юстиция в Западной Европе. Административная юстиция в России // Вестник Права. – 1879. – № 10. – С. 234.

9. Николаева Л. Н., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: Зарубежный опыт и российские традиции. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 16.

10. Носов Е. К. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. – 1925. – № 4(16). – С. 83.

11. Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 4. – С. 54–69.

12. Постановление ВЦИК от 07.07.1923 «Положение о дисциплинарных судах» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

13. Проект Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» по состоянию на 21.09.2000 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

14. Рязановский В. А. Единство процесса: Очерки // Труды профессоров Иркутского университета. Вып. 1. – Иркутск, 1920.

15. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964.

16. Серков П. П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 14.

17. Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 7.

18. Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2015. – № 2(21). – С. 11.

19. Указ Президиума ВС СССР от 21.06.1961 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

20. Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – С. 60.