

Обзорная статья

УДК 34; DOI: 10.61260/2074-1626-2024-3-16-22

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

✉ **Кайнов Владимир Иванович.**

Северо-Западный филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», Санкт-Петербург, Россия

✉ kaynov_v@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются историко-правовые аспекты становления института административной юстиции в России. Делаются выводы о том, что данный институт прошел длительный путь развития как в период царской России, так и в годы советской власти. Акцентируется внимание, что институт административной юстиции играет важную роль в реализации конституционных прав и свобод в правовом, демократическом государстве.

Ключевые слова: Россия, административная юстиция, административно-правовые споры, физические лица, судебная система, суды общей юрисдикции

Для цитирования: Кайнов В.И. Историко-правовые аспекты становления института административной юстиции в России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2024. № 3 (64). С. 16–22. DOI: 10.61260/2074-1626-2024-3-16-22.

Review article

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA

✉ **Kainov Vladimir I.**

Northwest branch of the federal state budgetary educational institution of higher education «Russian state university of justice», Saint-Petersburg, Russia

✉ kaynov_v@mail.ru

Abstract. The historical and legal aspects of the formation of the institute of administrative justice in Russia are considered. Conclusions are drawn that this institution has gone through a long path of development both during the period of tsarist Russia and during the years of soviet power. It is emphasized that the institute of administrative justice plays an important role in the realization of constitutional rights and freedoms in a legal, democratic state.

Keywords: Russia, administrative justice, administrative and legal disputes, individuals, judicial system, courts of general jurisdiction

For citation: Kaynov V.I. Historical and legal aspects of the establishment of the institute of administrative justice in Russia // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2024. № 3 (64). P. 16–22. DOI: 10.61260/2074-1626-2024-3-16-22.

Рассматривая историко-правовые аспекты становления и развития административной юстиции в России, необходимо отметить, что они берут начало с либеральных реформ царского правительства России во второй половине XIX в. Данные реформы имели своей целью ограничить государственный произвол должностных лиц и государственной администрации в отношении населения государства. И, как думается, это обуславливалось как отменой крепостничества, так и развитием капиталистических отношений в стране, то есть созданием новых экономически обусловленных общественных отношений в России. Все это требовало создания независимого правосудия, способного объективно разрешать

споры в сфере управления [1], которые возникали между органами управления и их должностными лицами с одной стороны, и юридическими лицами, а также гражданами государства, с другой стороны. Кроме этого, нельзя забывать и о проведенной реформе земского и городского самоуправления в 1864 и 1870 гг., которая в ряде случаев способствовала возникновению административно-правовых споров между государственной администрацией и органами местного самоуправления [2]. Деятельность Правительствующего Сената и его департаментов как высшего судебного органа Российской империи в тот исторический период в условиях либеральных реформ показала свою неспособность выступать в роли главного субъекта административной юстиции. Этот факт обуславливался также тем, что сам сенат комплектовался из государственных чиновников империи первых трех классов. Само слушание дела проходило с приглашением представителей заинтересованных министерств и ведомств. Они вместе с сенаторами обладали правом решающего голоса при возникновении споров в сфере государственного управления [3, 4]. Таким образом, следует сделать вывод о том, что сами либеральные реформы не способствовали созданию института административной юстиции в царской России. Вопросы создания реально работающих органов административной юстиции в России были рассмотрены только лишь на соответствующем заседании Временного правительства 26 марта 1917 г. Оно было посвящено вопросам оптимизации работы губернского и местного самоуправления в России в новых историко-правовых реалиях. По итогам данного заседания 15 апреля 1917 г. были приняты «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум», а 30 мая 1917 г. – «Положение о судах по административным делам». Данные акты закрепляли процессуальные процедуры и регламенты при рассмотрении административных споров в сфере управления. В этих актах видно первое упоминание об органах административной юстиции в России [5]. Само «Положение о судах по административным делам» создавало систему судебных органов, которые обладали правом на рассмотрение данных категорий дел. Создав систему административных судов, это положение должно было сыграть достаточно прогрессивную роль в правовом регулировании общественных отношений, которые возникали в процессе защиты прав и свобод граждан свободной России [6], однако оно не было реализовано. Причина всем известна: Октябрьская революция привела к власти в России новые общественные силы во главе с партией большевиков, которые не были сторонниками реализовывать идеи, хотя и достаточно прогрессивные, Временного правительства. И как результат – административные суды в России так и не были созданы.

У пришедшего к власти руководства были свои идеи по реформированию судебной системы России, в том числе и в сфере административной юстиции. Данный институт после Октябрьской революции стал не интересен, он не получил никакого дальнейшего развития: все новации Временного правительства были забыты как чуждые. Все было ограничено принятием института административных исков, которые имели достаточно ограниченное действие. В период введения в советской России НЭПа идеи создания административных судов пытался внедрить на практике известный российский правовед М.Д. Загряцков. По его мнению, административные суды должны защищать интересы предпринимателей от засилья органов власти и их должностных лиц. Он считал, что жалобы на неправомерные решения должностных лиц в вышестоящие инстанции не решают возникшую проблему, так как вышестоящее руководство не заинтересовано справедливо, на законном основании рассматривать представленную жалобу. По его мнению, это вполне может реализовать административный суд, где судья вызывает в судебное присутствие чиновника, принявшего незаконное решение в отношении предпринимателя, который обязан в суде сам лично обосновать свои действия. По его мнению, обжалование в административном суде незаконных действий должностных лиц органов управления представляет собой элемент политической правоспособности гражданина, который позволяет ему требовать от государства защиты его нарушенных субъективных прав и интересов. Однако и его идеи были проигнорированы руководством советского государства [7, 8]. Вместо этого институт

административной юстиции стал формироваться в виде института прокурорского надзора, а также возможности обжаловать неправомерные действия должностных лиц в сфере управления в вышестоящие инстанции в порядке подчиненности.

Но жизнь не стоит на месте. В конце 1940-х гг. в РСФСР встал вопрос о подготовке проекта Гражданского процессуального кодекса Республики. В связи с этим были подняты процедурные вопросы о рассмотрении ряда категорий дел посредством осуществления судебного контроля за действиями и решениями органов исполнительной власти и их должностных лиц. Это относилось к рассмотрению дел в сфере избирательного и налогового права, рассмотрению законности наложения административных наказаний за совершенные административные правонарушения [9]. Несколько позднее, уже в 1950-е гг., стали подниматься вопросы о расширении контрольных полномочий судов в иных сферах жизнедеятельности государства. Однако в судебной системе советского государства в 1940–1950-е гг. институт административной юстиции так и не был реализован.

Теоретические вопросы создания в судебной системе государства института административной юстиции получили достаточно широкое обсуждение среди советских юристов-практиков и юристов-теоретиков в 1970-х гг. Здесь следует упомянуть работы известного российского юриста Дмитрия Михайловича Чечота. В своих трудах он обосновывал необходимость усиления института судебной защиты юридических и физических лиц в сфере деятельности органов исполнительной власти. Им вносились предложения о расширении полномочий судов по рассмотрению споров в сфере управления, то есть административно-правовых споров. По его мнению, саму процедуру рассмотрения жалоб вышестоящими органами исполнительной власти на незаконные действия подчиненных должностных лиц и органов управления необходимо было проводить на основании соответствующих норм административно-процессуального законодательства [3]. Кстати, он является классическим представителем Ленинградской юридической школы. Им было опубликовано более 100 научных работ по вопросам защиты субъективных прав граждан в сфере их отношений с органами государственной исполнительной власти. Его идеи внесли существенный вклад в развитие института административной юстиции в государстве. Таким образом, следует констатировать, что Дмитрий Михайлович Чечот является одним из основоположников института административной юстиции и неискового производства в государстве.

Но Д.М. Чечот был не одинок, выдвигая идеи о необходимости создания института административной юстиции. В 1970–1980-е гг. идеи укрепления принципа законности в рамках административного процесса при рассмотрении административно-правовых споров также поддерживали российские юристы Д.Н. Бахрах, А.Т. Боннер и В.И. Ремнев. По их мнению, весьма актуальным для государства и общества являлся процесс усиления судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в рамках рассмотрения судами соответствующих жалоб юридических и физических лиц [10]. Следует отметить, что в большей степени эти идеи были обусловлены теми попытками, направлениями реформации советского общества, которые затронули многие важные институты государства. Попытки реформирования советского государства привели к увеличению количества административно-правовых споров между физическими лицами и органами исполнительной власти в сфере управления, отразили их специфику и актуальность. Закрепилось процедурное равноправие сторон в процессе рассмотрения административно-правовых споров. В процессе рассмотрения административно-правовых споров получил развитие такой принцип, как состязательность. Сам процесс рассмотрения административно-правовых споров стал проходить в устной форме [11]. По мнению профессора Ю.Н. Старилова, в тот период административно-правовые споры относились к такому виду гражданско-процессуального производства, как неисковое. Он обосновывал данный вывод теми фактами, что в тот период Гражданский процессуальный кодекс РСФСР содержал главу, посвященную делам, вытекающим из административных правоотношений, нормы которой и применялись при вынесении судебного решения. В рамках административного процесса суды только лишь проверяли законность принятия актов

управления органами исполнительной власти и их должностных лиц в рамках рассмотрения соответствующей жалобы. Таким образом, по его мнению, с которым следует согласиться, законодательно было не закреплено, что физическое лицо может быть истцом в суде по отношению к органам исполнительной власти, и что данное производство может выступать исковым [11].

Положение дел по созданию института административной юстиции в СССР несколько изменилось после принятия новой Конституции страны в 1977 г. [12]. Дело в том, что данный законодательный акт государства предусматривал возможность судебного обжалования незаконных действий должностных лиц органов исполнительной власти в судебном порядке в том случае, если они негативно затрагивали права и свободы физических лиц. Некоторые контрольные полномочия были закреплены за судами общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства в отношении ряда решений, принимаемых должностными лицами органов исполнительной власти [13]. Автор статьи обращает внимание, что суды получали определенные контрольные полномочия только лишь в отношении должностных лиц органов исполнительной власти. Принимаемые органами исполнительной власти решения обсуждать, а тем более контролировать законность данных решений запрещалось [14]. Из этого следует вывод: органы исполнительной власти принимают всегда верные решения, следуя партийным циркулярам, а вот чиновники, то есть должностные лица данных органов исполнительной власти, не всегда правильно их исполняют. Вот и вся подоплека данного советского законодательства! При этом устанавливалось, что судебное рассмотрение административно-управленческих споров было возможно только в том случае, если данный вопрос первоначально был рассмотрен в вышестоящей управленческой инстанции в порядке подчиненности органам управления. Иными словами, закреплялся доминат административного порядка рассмотрения споров в данной сфере общественных отношений. Таким образом, очевиден тот факт, что административный порядок доминировал над судебным при рассмотрении спорных вопросов в сфере функционирования исполнительной власти. В дальнейшем законодатель, видя явную несурязицу данной нормы в принятом законе, внес в него соответствующие коррективы, разрешив заинтересованному лицу самому выбирать, куда подавать жалобу на неправомерные действия должностных лиц в сфере исполнительной власти – либо в вышестоящую административную инстанцию, либо в суд общей юрисдикции. В 1989 г. были внесены достаточно важные изменения в становление административной юстиции в советском государстве. Принятый закон СССР от 2 ноября 1989 г. внес достаточно весомые для того времени новации в порядок рассмотрения вопросов обжалования принятых решений в сфере деятельности власти исполнительной [15]. В частности, физическим лицам было разрешено судебное обжалование индивидуальных административных правовых актов, принятых соответствующими органами исполнительной власти. Но запреты остались: категорически запрещалось обжаловать решения представительных органов государственной власти, включая и депутатов органов местного самоуправления. А какие управленческие решения они принимают? Естественно, это законы. Отсюда можно сделать простой и достаточно парадоксальный вывод: депутаты всех уровней всегда правы, когда принимают тот или закон страны. А вот органы исполнительной власти и их должностные лица, если они даже пунктуально исполняют данный закон, могут его не правильно истолковать и реализовать, нарушив тем самым права и свободы человека и гражданина.

В завершении рассмотрения заявленной проблематики автор статьи делает вывод о том, что в период существования советского государства вопрос о создании института административной юстиции был всегда достаточно актуален. За прошедшие годы, в период советского государства, начиная от идей М.Д. Загряцкова и новелл в данной сфере общественных отношений Д.М. Чечота, соответствующих законов государства, видно постепенное расширение полномочий судов общей юрисдикции по рассмотрению соответствующих жалоб в отношении неправомерных действий и решений органов

исполнительной власти и их должностных лиц. Таким образом, суды общей юрисдикции все больше и больше получали полномочий по контролю за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц с целью защиты субъективных публичных прав физических и юридических лиц. Вместе с тем общественные отношения, доминирующие в советском обществе под эгидой коммунистических идеалов, порождали и соответствующие акты государственного управления. Поэтому законы той эпохи не могли по своей сути создать полноценный правовой институт административной юстиции, но они заложили предпосылки его создания в Российской Федерации. В частности, на заре становления обновленного Российского государства законодатель закрепил идею административной юстиции в соответствующем законе, в очередной раз подтвердил право на альтернативную подведомственность административных дел по рассмотрению жалоб физических и юридических лиц на незаконные действия органов управления и их должностных лиц [16].

Список источников

1. Шеншин В.М. Особенности осуществления государственного контроля и надзора в административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2020. № 1 (270). С. 89–96. EDN UJCGYV.
2. Елистратов А.И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное право): конец XIX – начало XX века: хрестоматия. Воронеж, 1999. С. 589.
3. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические вопросы) (извлечения) // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 3. С. 59–73.
4. Лупарев Е.Б. История развития административной юстиции в России в досоветский период и современные перспективы формирования административных судов // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 5–8.
5. Журнал заседаний Временного правительства от 15 апр. 1917 г., протокол № 55 // ГА РФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 1. Ч. 1. Л. 220–237 об. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/29459-zhurnal-zasedaniya-vremennogo-pravitelstva-locale-nil-55-15-aprelya-1917-goda> (дата обращения: 20.08.2024).
6. Рустамова С.М. Институт административной юстиции в законодательстве Временного правительства // Вестник Дагестанского государственного университета. 2011. № 2. С. 57–62.
7. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы // Право и жизнь. 1923. Кн. 4. С. 19–29.
8. Загряцков М.Д. Право жалобы // Право и жизнь. 1923. Кн. 4. С. 64–82.
9. Клейнман А.Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Соц. Законность. 1946. № 9. С. 11–14.
10. Ремнев В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6.
11. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в России // LexRussica. 2016. № 1. С. 21–33.
12. Конституция СССР. М., 1977.
13. О порядке обжалования в суд неправомερных действий и решений должностных лиц, ущемляющих права граждан: закон СССР от 30 июня 1987 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Шеншин В.М. Подзаконное регулирование мер государственного принуждения, применяемых должностными лицами Росгвардии в рамках административно-юрисдикционной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 155–160. DOI: 10.52452/19931778_2021_5_155. EDN VVDMND.

15. О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан: закон СССР от 2 нояб. 1989 г. № 719-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон Рос. Федерации от 27 апр. 1993 г. № 4866-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Shenshin V.M. Osobennosti osushchestvleniya gosudarstvennogo kontrolya i nadzora v administrativno-yurisdikcionnoj deyatel'nosti Rosgvardii // *Pravo v Vooruzhennyh Silah – Voenno-pravovoe obozrenie*. 2020. № 1 (270). S. 89–96. EDN UJCGYV.

2. Elistratov A.I. Osnovnye nachala administrativnogo prava // *Rossijskoe policejskoe (administrativnoe pravo): konec XIX – nachalo XX veka: hrestomatiya*. Voronezh, 1999. S. 589.

3. Chechot D.M. Administrativnaya yusticiya (teoreticheskie voprosy) (izvlecheniya) // *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva*. 2019. № 3. S. 59–73.

4. Luparev E.B. Istoriya razvitiya administrativnoj yusticii v Rossii v dosovetskij period i sovremennye perspektivy formirovaniya administrativnyh sudov // *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva*. 2016. № 2. S. 5–8.

5. Zhurnal zasedanij Vremennogo pravitel'stva ot 15 apr. 1917 g., protokol № 55 // GA RF. F. 1779. Op. 2. D. 1. Ch. 1. L. 220–237 ob. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/29459-zhurnal-zasedaniya-vremennogo-pravitel'stva-locale-nil-55-15-aprelya-1917-goda>. (data obrashcheniya: 20.08.2024).

6. Rustamova S.M. Institut administrativnoj yusticii v zakonodatel'stve Vremennogo pravitel'stva // *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2011. № 2. S. 57–62.

7. Zagryackov M.D. Administrativnaya yusticiya i pravo zhaloby // *Pravo i zhizn'*. 1923. Kn. 4. S. 19–29.

8. Zagryackov M.D. Pravo zhaloby // *Pravo i zhizn'*. 1923. Kn. 4. S. 64–82.

9. Klejnman A.F. Voprosy grazhdanskogo processa v svyazi s sudebnoj praktikoj // *Soc. Zakonnost'*. 1946. № 9. S. 11–14.

10. Remnev V.I. Pravo zhaloby i administrativnaya yusticiya v SSSR // *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1986. № 6.

11. Starilov Yu.N. Administrativnaya yusticiya v Rossii // *LexRussica*. 2016. № 1. S. 21–33.

12. *Konstituciya SSSR*. M., 1977.

13. О порядке обжалования в суд неправомерных действий и решений должностных лиц, ущемляющих права граждан: закон СССР от 30 июня 1987 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Shenshin V.M. Podzakonnoe regulirovanie mer gosudarstvennogo prinuzhdeniya, primenyaemyh dolzhnostnymi licami Rosgvardii v ramkah administrativno-yurisdikcionnoj deyatel'nosti // *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. 2021. № 5. S. 155–160. DOI: 10.52452/19931778_2021_5_155. EDN VVDMND.

15. О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан: закон СССР от 2 нояб. 1989 г. № 719-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон Рос. Федерации от 27 апр. 1993 г. № 4866-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 12.08.2024

Принята к публикации: 02.09.2024

The information about article:

Article was received by the editorial office: 12.08.2024

Accepted for publication: 02.09.2024

Информация об авторах:

Кайнов Владимир Иванович, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (197046, Санкт-Петербург, Александровский парк, 5.В), доктор юридических наук, профессор, e-mail: kaynov_v@mail.ru, SPIN-код: 1041-1694

Information about the authors:

Kainov Vladimir I., professor of the department of state and legal disciplines of the Northwestern branch of the federal state budgetary educational institution of higher education «Russian state university of justice» (197046, Saint-Petersburg, Alexandrovsky park, 5.B), doctor of law, professor, e-mail: kaynov_v@mail.ru, SPIN: 1041-1694