

*Ильичев Алексей Сергеевич,  
студент магистратуры  
Челябинский государственный университет (г. Челябинск)*

## «РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ»

***Аннотация.** Данная статья посвящена анализу исторического аспекта развития административного судопроизводства и административного процесса в России. В результате анализа автором рассмотрены основные этапы развития административной юстиции в России.*

***Ключевые слова:** административная юстиция, административное судопроизводство, административно-правовые споры.*

***Annotation:** This article is devoted to the analysis of the historical aspect of the development of administrative proceedings and administrative process in Russia. As a result of the analysis, the author considers the main stages of the development of administrative justice in Russia.*

***Key words:** administrative justice, administrative proceedings, administrative and legal disputes.*

Актуальность данной темы обусловлена тем, что в настоящее время огромное значение имеет проблема поиска эффективного способа взаимодействия гражданского общества и государства. Наиболее важным аспектом, при этом, является разрешение споров, возникающих в рамках взаимодействия между государственными органами и гражданами, а также между должностными лицами таких органов и общественными организациями.

Особую роль, при этом, имеет механизм урегулирования административных споров в рамках судебных дел по обжалованию решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, осуществляющих публичные полномочия.

Административная юстиция в России берет свое начало с XIX века. В тот период административно-правовые споры рассматривались специализированными государственными органами присутствия. На губернском уровне в качестве органа административной юстиции на местах выступали губернские присутствия смешанного состава [1]. Ввиду отсутствия процессуальных основ, действовали указанные органы непостоянно. В состав смешанных губернских присутствий входили чиновники, представители дворянского, земского и городского самоуправления, которые рассматривали споры в качестве первой инстанции по жалобам граждан на земские, городские и иные власти на местах.

В качестве второй инстанции выступал департамент Сената, который рассматривал определенные споры, в отдельных случаях, без их первоначального рассмотрения в первой инстанции – губернских присутствиях [1].

Помимо того, что губернские присутствия, выполняя функции судебно-административной инстанции, действовали непостоянно, они имели существенные недостатки в виде отсутствия таких важных принципов, как состязательность сторон в судебно-административном процессе, гласность, публичность, справедливость при рассмотрении и разрешении спорных дел, разумность сроков судопроизводства. Соответственно, объективность в рассмотрении жалоб граждан на земские, городские и иные власти на местах, у губернских присутствий фактически отсутствовали, в том числе, и по причине присутствия в составе судебно-административных инстанций (губернские присутствия) в значительном количестве представителей органов

местного самоуправления в сравнении с количеством беспристрастных «судей».

Указанная система судебно-административных инстанций просуществовала вплоть до 1917 г., после чего, была упразднена.

30 мая 1917 г. Временным правительством принято Положение о судах по административным делам, согласно которому «власть судебная по делам административным принадлежит: административным судьям, окружным судам и Правительствующему сенату» [2].

Принятие Временным правительством закона об административных судах было огромным событием для начального формирования правового государства. По сути, 30 мая 1917 г. впервые в России официально была учреждена административная юстиция.

Административные суды были созданы в судебном ведомстве, для обеспечения их независимости от администрации.

Согласно Положению от 30 мая 1917 года деятельность административных судов в России базировалась на следующих принципах:

- органы административной юстиции связаны с системой общих судов страны;
- разделение органов административной юстиции по административно-территориального принципу.

В составе окружных судов в губернских и областных городах создавалось административное отделение, которое представляло собой коллегиальный судебный орган.

На уровне уездов обязанности и функции административного суда единолично выполняли судьи из административного состава, которых могло быть в уезде несколько.

Начиная с административного судьи уезда и заканчивая первым департаментом Правительствующего Сената, система административных судов представляла собой общую и единую судебную власть в России.

Административные суды уездов рассматривали дела по спорам с органами поселкового и волостного самоуправления. Административные суды отделений окружных судов рассматривали споры с органами городского, уездного и губернского самоуправления.

Любое нарушение субъективных прав гражданина властями приводило в действие институт административной юстиции, то есть, любой гражданин для восстановления своих нарушенных прав мог воспользоваться правом обращения в административный суд.

Так, согласно статьям 10, 11 Положения от 30 мая 1917 года право административного иска принадлежит всем лицам, интересы или права которых нарушены постановлением, распоряжением, действием или упущением. Предметом административного иска могли быть постановления распоряжения, действия и упущения учреждений и должностных лиц городского, земского (губернского, уездного, волостного) и поселкового управления. Кроме того, нормы указанного Положения предусматривали обжалование и всех фактических "действий", не облеченных в какую-либо юридическую форму, а также деяния в форме бездействия администрации, если они нарушали права и интересы граждан [2,3].

Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. отличалось проработанностью конкретных процессуальных норм. Так, при рассмотрении административных дел в административном суде применялись общие принципы судопроизводства, а именно, устность, публичность, состязательность. При этом, каждая из сторон по делу могла ознакомиться с материалами дела, представить письменные пояснения (объяснения). Суду предоставлялось право по установлению обстоятельств спора, а также право указывать сторонам о необходимости представления тех или иных доказательств. По результатам рассмотрения суд выносил решение на основании установленных обстоятельств дела, не ограничиваясь при этом,

«доводами участвующих в деле лиц и теми фактическими данными, на которые они ссылаются» [2].

Комментируя нормы Положения от 30 мая 1917 года, в том числе, право административного суда не только отменять, но и изменять административные решения, А.И. Кулишер указывал: «суд нисколько не заменяет волю администрации какой-либо волей, а только вводит волю администрации в пределы закона» [4].

К сожалению, нормы Положения от 30 мая 1917 года так и не были реализованы в полном объеме в тот период ввиду Октябрьской революции и перехода Российского государства к иной форме государственной власти.

В научной литературе встречается описание различных этапов становления административной юстиции в России после Октябрьской революции 1917 года.

Советская административная юстиция прошла сложный путь развития и в теории этот путь можно разделить на несколько этапов. Так, согласно Д. М. Чечоту [5], можно выделить четыре этапа развития советской юстиции:

1) 1918–1924 гг.. Защита прав и интересов граждан в сфере административного права возлагалась законодателем на специальные органы (Бюро жалоб). Вместе с тем, процесс преобразования Бюро жалоб в административные суды так и не был завершен;

2) 1924–1937 гг.. Посредством государственного, ведомственного и общественного контроля обеспечивалась законность в сфере управления. Специальных органов, предназначенных для разрешения административных споров, в тот период не создавалось;

3) 1937– 1961 гг.. Суд в большей степени являлся органом предварительного контроля административных актов (взысканию штрафов, недоимок и т.п.), чем органом по разрешению административных споров. Как правило, дела возбуждались по заявлениям государственных органов, а не по жалобам заинтересованных лиц. Государственные органы с целью

производства взыскания подавали заявления в суд чтобы получить санкцию суда;

4) 1961–1993 гг.. Основным принципом возбуждения дел административного характера являлось следующее: дела возбуждались, как привило, по заявлениям (жалобам) заинтересованных лиц, в отличие от практики, сложившейся в предыдущем периоде развития административной юстиции. Законодатель выступил за расширение судебной юрисдикции по делам, возникающим из административно-правовых отношений.

Ю. Н. Стариков по поводу развития административной юстиции после 1917 года указывает: «Сразу после Октябрьской революции 1917 г. институт административной юстиции не получил практически никакого развития как в теории права, так и в практике государственно-правового строительства» [6]. Такое же мнение высказал Д. М. Чечот: «...если ликвидация буржуазного суда создала потребность в немедленной организации нового пролетарского суда, то такой потребности в органах административной юстиции в первые месяцы революции не ощущалось» [5].

В советской России не наблюдалось предпосылок к развитию административного процесса. В первую очередь то было связано с существующей в то время социалистической идеологией, согласно которой суд в первую очередь рассматривался как орган защиты от посягательств на Советское государство. При этом, роль суда как гаранта ответственности власти перед гражданами фактически отвергалась. В результате, производство споров по жалобам заинтересованных лиц на действия чиновников осуществлялось самими административными органами [6].

Зачастую люди в советский период времени, недовольные решениями государственных органов либо вообще не обращались с жалобами, либо направляли такие жалобы в партийные комитеты, которые являлись частью системы партийно-государственного управления.

Важным нормативным актом для развития административной юстиции в советский период стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». У граждан появилось право и возможность обращения с обжалованием в суд постановления о наложении самого распространенного административного наказания - штрафа.

Позже аналогичные права граждан были установлены в Основах гражданско-процессуального законодательства СССР и гражданско-процессуальных кодексах союзных республик, входивших в состав СССР. Впервые споры по делам, возникающие из административно-правовых отношений, были выделены в отдельную категорию дел.

Отдельно стоит отметить принятые Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях, а затем и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. Указанные нормы права предоставляли гражданам возможность реализации права по обращению в суд с жалобой на постановления об административных взысканиях, наложенных в административном порядке. Кроме того, устанавливался порядок направления жалоб в суд.

В этой связи, нельзя не отметить, положения Конституции СССР 1977 года, согласно которым, закреплялось конституционное право граждан по судебному обжалованию действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий и ущемляющих права граждан. Вместе с тем, в связи с отсутствием законодательно установленного механизма реализации указанных конституционных норм, положения данных норм Конституции СССР 1977 фактически не реализовывались.

Спустя десятилетие в целях реализации положений статьи 58 Конституции СССР 1977 (обжалование гражданами действий органов власти) был принят Закон СССР от 30 июня 1987 г. "О порядке обжалования в суд неправомερных действий и решений должностных лиц, ущемляющих права

граждан", который распространял свое действие только на возможность подачи гражданами жалоб на деятельность должностных лиц, исключая при этом, возможность обжалования деятельности государственных органов как коллективных субъектов права.

2 ноября 1989 принят новый акт – Закон СССР от 02.11.1989 N 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан», в соответствии с которым стало возможным обжаловать в суд уже действия коллегиальных органов государственного управления. При этом, возможность обжалования действий представительных органов власти по-прежнему отсутствовала. Вновь было введено условие о необходимости соблюдения досудебного административного порядка обжалования. То есть гражданину перед подачей жалобы в суд необходимо было пройти все пути административного обжалования в порядке подчиненности. Данное обстоятельство, несомненно, являлось существенным недостатком указанного нормативного акта.

Ситуация с административной юстицией существенно стала меняться только после распада СССР в результате становления новой российской государственности.

В условиях становления новой государственности возникла потребность в разработке и применении механизмов, регулирующих взаимодействие государства и общества. Благодаря указанным механизмам у граждан должна появиться возможность реализации прав по обжалованию деятельности органов публичной власти.

С этой целью был принят Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В соответствии с положениями указанного нормативного акта «каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считал, что неправомерными действиями (решениями) государственных

органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы» [7].

Таким образом, согласно указанному закону, у граждан появилась возможность обжаловать коллегиальные и единоличные решения, которыми нарушались права и свободы гражданина.

Важнейшим этапом в истории развития российской административной юстиции является принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., согласно которой судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства [8].

Таким образом, Конституции Российской Федерации 1993 г. закрепила конституционные основы административного судопроизводства.

Законодательство об административных правонарушениях того периода не отличалось стабильностью. В КоАП РСФСР [9] было внесено огромное количество изменений, множество актов принимались представительными органами власти различных уровней.

В результате реализации задачи по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях был принят КоАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ [10], который по сути является преемником КоАП РСФСР как по структуре, так и по содержанию.

Дела по спорам с органами публичной власти разрешались в рамках гражданского процесса, в связи с чем в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ был включен подраздел 3 «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» [11]. Указанный раздел просуществовал вплоть до вступления в законную силу 15.09.2015 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ [12].

Кодекс урегулировал процессуальный порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в судах общей юрисдикции. При этом, КАС РФ не затрагивает положения КоАП РФ и не вступает с ним в противоречие.

Действие КАС РФ распространяется только на вопросы судопроизводства в судах общей юрисдикции. Арбитражное судопроизводство КАС РФ также не затрагивает.

Законодатель специально разделил деятельность суда, связанную с рассмотрением дел о наложении административных взысканий и дел по оспариванию действий, решений (бездействия) государственных органов и должностных лиц, где требуется принципиально разный подход к рассмотрению указанных категорий дел.

Таким образом, принятие КАС РФ является еще одним значительным этапом развития административной юстиции в России.

Административная юстиция в России прошла несколько этапов развития, начиная от самой идеи до ее фактической реализации на практике. При этом, дальнейшее ее развитие должно осуществляться на основе обобщенного опыта правоприменительной практики с учетом реальных потребностей гражданского общества.

#### **Использованные источники:**

1. Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава, как органы административной юстиции на местах / С. Гогель // Вестник Права. – СПб., 1906. – Книга 4. – С. 393 – 466.
2. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. // Собрание узаконений правительства. 1917. № 127.
3. Рустамова С.М. Институт административной юстиции в законодательстве временного правительства // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2011.

4. Кулишер А.М. Административный суд в России // Право. 25 июля 1917 г. № 29-30. – 132 с.
5. Старилов Ю.Н. Административная юстиция в России // Lex russica. 2016. № 1. С. 21
6. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г № 4866-1 // Российская газета. 12.05.1993. № 89. 5. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. // Собрание узаконений правительства. 1917. № 127.
7. Конституция Российской Федерации // (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 16 марта 2020 г. № 11. Ст. 1416.
8. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) // «Ведомости ВС РСФСР», 1984, № 27, ст. 909.
9. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // «Собрание законодательства РФ», 18.11.2002, № 46, ст. 4532.
11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 09.03.2015, № 10, ст. 1391.