

## Правоведение

УДК 342

*В.И. Антонов, Н.Г. Якушева*

### ВОЗНИКНОВЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ИДЕИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ. ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Реформирование всех ветвей власти в Российской Федерации вызвано необходимостью реализации идеи построения правового государства и повышения эффективности борьбы с коррупцией и произволом всех ветвей государственной власти. Совершенствование механизма функционирования исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, повышение ответственности должностных лиц за принятые решения должны иметь правовую основу. В статье рассмотрен исторический аспект возникновения и формирования понятия «административная юстиция», «административные суды», «административное судопроизводство». Проблема имеет давнюю историю: начиная с возникновения самой идеи во Франции и Германии, продолженную исследованиями в области административно-правовой науки в России.

Приводятся точки зрения ученых на проблемы становления и функционирования административной юстиции в Российской Федерации на разных исторических этапах развития общества и в зависимости от политического и государственного устройства. Подчеркивается необходимость совершенствования законодательства в свете принятых решений, связанных со становлением административной юстиции в Российской Федерации, принятия Кодекса Административного судопроизводства Российской Федерации. Исследуется динамика происходящих в России процессов, связанных со становлением административной юстиции. Рассмотрены роль административной юстиции и её влияние на управленческие процессы в государстве.

Авторами отмечено значение административной юстиции в процессе решения государством и обществом проблемы борьбы с коррупцией во всех сферах жизни общества и государства.

*Ключевые слова:* конституционный строй, правовое государство, произвол власти, противодействие коррупции, исполнительная власть, административная юстиция, административные суды, конституция, правосудие, государственное управление, Кодекс Административного судопроизводства Российской Федерации.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-6-1041-1046

Российская Федерация, претворяя в жизнь идеи правового государства, встала на путь реформ конституционного строя. Особое внимание уделяется власти исполнительной, так как на ней лежит функция исполнения законов, принимаемых законодательными (представительными) органами власти государства.

Основным видом деятельности исполнительной власти является работа с населением. В ходе повседневной работы ее органов наиболее часто приходится сталкиваться с фактами произвола отдельных чиновников. В связи с этим в Российской Федерации в настоящее время принимаются энергичные меры по созданию и совершенствованию системы контроля за деятельностью администрации. В этой системе особое место занимает институт административной юстиции, который должен стать эффективным средством защиты прав и свобод граждан современного российского государства.

Необходимо отметить, что идея создания административных судов в своё время возникла ещё во Франции. Поддержали эту идею французские (А. Макарель, Т. Дюор), а затем и немецкие писатели (Р. Гнейст, Л. Штейн). Дискуссии о необходимости введения института административной юстиции продолжались в течение всего XIX в., не утихали и в XX в.

Сторонники введения административной юстиции доказывали, что административные суды необходимы, их деятельность должна носить независимый характер, как и общие суды. А предмет деятельности административных судов – это отношения, складывающиеся в процессе управления. Речь идёт об отношениях, которые не могут быть в одной плоскости с уголовно-правовыми и гражданско-правовыми отношениями.

Основанием для возникновения отношений в сфере административной юстиции выступает жалоба рядового гражданина на действия органа управления либо должностного лица.

Для XIX–XX вв. характерно большое внимание учёных-юристов к проблеме административной юрисдикции. Здесь следует отметить немецкого учёного-административиста О. Майера. В учебнике

«Немецкое административное право» он обосновывает свою позицию: административная юстиция – значительная часть административного права. Акты, принимаемые административными и полицейскими органами, по его мнению, могут быть проверены в судебном порядке.

Не только в указанном учебнике, но и в других исследованиях О. Майер неоднократно подчёркивал, что управление в любом правовом государстве должно опираться, в том числе, и на административные суды.

Российский государствовед И.В. Андреевский одним из первых в России обратился к теме административных судов. В своей статье в 1873 г., опубликованной в «Русском энциклопедическом словаре», он писал, что административный суд есть «особое разбирательство», которое обыкновенным судам не поручается и в которых обязательной стороной является частное лицо [1].

Практически до середины XIX столетия учёные не обращались к проблеме административной юстиции. Однако можно выделить исследование, проведенное С.А. Корфом. В 1910 г. появилось двухтомное исследование «Административная юстиция в России», где автор проанализировал систему административных судов ряда западноевропейских государств, а также состояние административных судов в России. Исследуя вопросы функционирования административной юстиции, он определил их место в системе судов государства, важность, прежде всего, процессуальных гарантий их деятельности, а также указал в качестве обязательного принципа деятельности административных судов независимость их членов.

Теме административной юстиции значительное внимание уделял и другой учёный-административист А.И. Елистратов. Его знаменитая работа «Основные начала административного права» была посвящена анализу административной юстиции в России. Характеризуя роль административной юстиции в деле защиты гражданами государства своих прав и свобод, он отмечал, что для граждан административная юстиция – своеобразная публично-правовая гарантия. Административные суды в случае возникновения спора между гражданином и государственным органом по вопросам содержания актов (по мнению гражданина, нарушающих его права и свободы) должны будут вынести законное и справедливое решение по делу.

Октябрьская социалистическая революция 1917 г. привела к созданию советского государства, молодой советской республики, а также командно-административной системы управления. Отсутствие опыта управления и квалифицированных управленческих кадров создавало возможность произвола как отдельных должностных лиц, так и государственного аппарата в целом на различных уровнях государственного управления.

Вопросам искоренения беззакония в аппарате управления молодой советской республики уделял внимание и лидер большевиков Владимир Ильич Ленин. Так, уже 8 мая 1918 г. был издан Декрет о взяточничестве, который устанавливал уголовную ответственность лиц, состоящих на государственной или общественной службе в Российской Социалистической Федеративной Советской Республике.

В развитии вопроса учёные Института советского права при МГУ в 1921 г. разработали проект Декрета об административной юстиции. Были отдельные наброски, а также и предложения и по проекту Административного кодекса, но эта идея не была воплощена в жизнь.

Новый этап, по нашему мнению, в деле продвижения идеи административной юстиции начался с появления работы М.Д. Загрядского «Административная юстиция и право жалобы», в которой автор характеризовал институт административной юстиции как рычаг укрепления «господства права в обществе». Особый порядок рассмотрения административных споров, по его мнению, необходим для отмены или исправления неправомерного акта, принятого органом управления или должностным лицом с целью восстановления справедливости.

Новый толчок в развитии идеи административной юстиции дала «хрущевская оттепель». В этот период в значительной мере увеличился поток жалоб на решения и действия должностных лиц. С учётом сложившейся обстановки как практики, так и учёные всё чаще стали приходить к выводу о том, что обеспечить законность государственного управления, опираясь на органы, осуществляющие функции контроля и надзора в управленческой сфере сложно, а порой и невозможно.

Среди учёных, в 60–80-е гг. последовательно отстаивавших институт административной юстиции в России, следует отметить Н.Г. Салищеву, Д.М. Чечот и некоторых других. Так, Н.Г. Салищева в работе «Административный процесс в СССР» настаивала на том, что административная юстиция может и должна целенаправленно и эффективно действовать в советском государстве [2]

Основная идея работы Д.М. Чечот «Административная юстиция. Теоретические проблемы» заключается в том, что административная юстиция должна лежать в основе реализации принципа законности в государственном управлении [3].

90-е гг. XX столетия можно охарактеризовать как очередной этап в деле реализации практических шагов в области административной юстиции. Главная роль в этом направлении принадлежит Закону РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [4]

Закрепление в указанном законе положения о том, что административный процесс по жалобам осуществляется «по правилам гражданского судопроизводства», привело, на наш взгляд, к ошибочным представлениям отдельных учёных о том, что административный процесс является частью гражданского процесса. В частности, этой позиции стали придерживаться такие учёные, как А.Т. Боннер и Д.М. Чечот.

По мнению других учёных, например, В.Т. Квиткина, занимающих компромиссную позицию, наибольшая эффективность судебной защиты прав граждан в области государственного управления может быть достигнута лишь при сочетании гражданско-процессуальных и административно-процессуальных норм.

Подобная позиция, на наш взгляд, явилась результатом сделанного учёными в XX в. упущения – это наличие слабой процессуальной основы в деле правового регулирования административно-процессуальных отношений в материальной сфере. В связи с этим обстоятельством на область административной юрисдикции стали «претендовать» гражданские процессуалисты, опираясь при этом на отдельные разделы Гражданского процессуального кодекса РФ.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. в ч. 2 ст. 118 определила: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» [5].

Обособление административного процесса в Конституции Российской Федерации обусловлено тем, что основное отличие его от других процессов заключается в том, что одной из сторон в административном процессе в обязательном порядке выступает должностное лицо (орган управления, государственный орган). И это не частное лицо, а представитель государства, работник, выполняющий определённый круг служебных обязанностей. Это подчёркивает специфику управленческой деятельности, определяет административный процесс как отдельный вид процесса и, в свою очередь, раскрывает правовую природу административного процесса.

Вполне понятно, что у административного процесса в суде много сходства с гражданским процессом. В связи с этим обстоятельством гражданско-процессуальные нормы могут выступать в определенной степени как модель для административного судопроизводства. Административный процесс в форме административного судопроизводства тесно связан с административным правом, так как в суде в процессе разбирательства он представляет собой способ осуществления правосудия в области государственного управления.

Подобную связь мы наблюдаем между гражданским процессом и гражданским правом, а также между уголовным процессом и уголовным правом. Единство административного, гражданского и уголовного процессов проявляется в единстве характерных для этих видов процесса принципов: гласность, непосредственность, состязательность, а также правовых институтов, раскрывающих содержание этих видов процесса, таких как стадии производства, доказательства, которые в свою очередь в каждом процессе получают выражение в различных формах.

Приведённые Председателем Верховного Суда Российской Федерации цифры о количестве рассматриваемых в РФ административных дел по жалобам граждан (примерно 50%) свидетельствуют о том, что перед судебной системой РФ остро стоит вопрос о необходимости создания административной юрисдикции. Принятый 31 декабря 1996 г. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» уже предусматривал введение в стране административного судопроизводства [6].

Очередное предложение прозвучало в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию: «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» от 6 марта 1997 г. как напоминание о необходимости принятия Административно-процессуального кодекса Российской Федерации [7]. К сожалению, и после этого не было сделано практических шагов в этом направлении.

22 ноября 2000 г. Государственная Дума Российской Федерации приняла в первом чтении проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенный Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы 19 сентября 2000 г., но впоследствии дальнейшая работа над проектом была приостановлена. Был сделан вывод, что целесообразно обсуждать одновременно два закона: о федеральных административных судах и Кодекс административного судопроизводства.

В марте 2003 г. прошло обсуждение Кодекса административного судопроизводства в Совете при Президенте Российской Федерации. Проект был подготовлен рабочей группой, созданной по распоряжению Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева. После обсуждения было принято решение о том, что судебную систему необходимо выстраивать в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации, которая предусматривает административное судопроизводство.

16 ноября 2006 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [8].

Деятельность Верховного Суда Российской Федерации является одной из серьёзных движущих сил в практическом становлении административной юстиции в Российской Федерации.

В пояснительной записке к проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах Российской Федерации», внесенному Верховным Судом РФ, были сформулированы основные причины необходимости принятия указанного закона.

1. Конституция Российской Федерации как Основной закон закрепила положение о самостоятельности административного судопроизводства в государстве, которое не реализовано на правовом уровне.

2. Значительное увеличение количества рассматриваемых административных дел в судах общей юрисдикции требует более качественного подхода к их рассмотрению, а также специализации судебного корпуса.

3. Наличие частичной зависимости судов общей юрисдикции от местных властей, которые при финансировании судов в недостаточном объёме могут им оказывать материальную поддержку, может повлиять на эффективность деятельности всей судебной системы.

Предложенный проект подвергся критике и не был принят. Так, принявшая активное участие в обсуждении М.С. Павлова утверждала: «...Главным недостатком законопроекта 2006 года явилось то, что в нём не были отражены процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, и производство по делу почти ничем не отличалось от процедуры, применяемой судами общей и арбитражной юрисдикции, вследствие чего встаёт вопрос её применения судами на практике. По причине того, что спорные правоотношения по рассматриваемой категории дел обладают рядом отличительных признаков (неравенство субъектов и др.), это обуславливает потребность разработки особого процессуального регламента рассмотрения заявлений граждан и организаций» [9].

Участники VIII Всероссийского съезда судей, состоявшегося в 2013 г., вернулись к работе по подготовке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Этому в немалой степени способствовала заявленная Президентом РФ позиция. Проект Кодекса административного судопроизводства был внесен в Государственную Думу Российской Федерации 25 марта 2013 г. Президентом РФ в соответствии с п. «г» ст. 84 Конституции Российской Федерации. Это обстоятельство в немалой степени способствовало ускорению процесса принятия долгожданного кодекса, уже 22 мая 2013 г., то есть спустя два месяца после внесения, Государственная Дума Федерального Собрания РФ приняла в первом чтении предложенный проект Кодекса административного судопроизводства РФ [10].

Ряд содержательных и имеющих последовательный характер исследований в области административной юстиции в России были проведены В.В. Бойцовой. Она также предложила для реализации идеи административной юстиции создание административных судов, ссылаясь при этом на то, что главным признаком административной юстиции является наличие специальных административных судов, организационно обособленных от администрации. И, как бы подводя итог сказанному, В.В. Бойцова утверждает, что ни одна страна не нуждается так сильно в подобном институте, как Россия, где государственное регулирование управленческих процессов традиционно имеет высокий удельный вес [12].

Наиболее полно и аргументированно необходимость создания административных судов в России исследована Ю.Н. Стариловым [13]. Он считает, что одними из главных предпосылок создания в

России системы административных судов являются «необходимость реформирования государственной власти в стране; укрепление судебной власти и придание ей большей оперативности и эффективности; совершенствование правового механизма обеспечения прав и свобод как физических, так и юридических лиц» [14].

Высказанные выше идеи об организации административного судопроизводства в Российской Федерации в настоящее время носят взвешенный и обусловленный характер. Вместе с тем их реализация связана с решением целого ряда вопросов. Так, подобного рода идеи высказываются в отношении создания специализированных судов по рассмотрению дел, связанных с реализацией трудового законодательства, судов, связанных с соблюдением прав несовершеннолетних, а также других категорий дел.

Решая подобные вопросы, государство в обязательном порядке должно учитывать материальный аспект проблемы, в частности, необходимость возведения и содержания специализированных помещений. Это, в конце концов, вопрос о том, являются ли подобные суды частью единой судебной системы и какие организационные системы необходимо создавать для управления этими направлениями деятельности и каковы принципы управления.

Таким образом, становление административных судов в России – процесс длительный и сложный. Проблема создания административных судов в Российской Федерации не потеряла своей актуальности и в настоящее время. Новый план противодействия коррупции, утверждённый Президентом Российской Федерации указом от 16 августа 2021 года «О национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» № 478 предусматривает в разд. V меры административного характера в указанной сфере. Полагаем, что одним из таких рычагов, позволяющих оперативно вмешиваться в противодействие коррупции, и должна стать административная юстиция, призванная, в первую очередь, стоять на защите прав и законных интересов граждан.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреевский И.Е. Административный суд. Русский энциклопедический словарь / под. ред. И.Н.Березина. Т. 1. СПб., 1873.
2. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид.лит., 1964.
3. Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973.
4. Закон РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (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) // Российская газета. 1993. 25 дек.
6. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 «О судебной системе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.11.2006 № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Павлова М.С. Кодекс административного судопроизводства. Тенденции и перспективы развития в России // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 34-38.
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
11. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1997.
12. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека: мировой опыт. М., 1997.
13. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. М., 1998.
14. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы развития. М.: Норма, 2001.

Поступила в редакцию 12.09.2021

Антонов Владимир Ильич, кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: naukaipsub@mail.ru

Якушева Наталья Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: nata74949@mail.ru

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, д. 1 (корп. 4)

*V.I. Antonov, N.G. Yakusheva***ORIGIN AND FORMATION OF THE IDEA OF ADMINISTRATIVE JUSTICE. HISTORICAL ASPECT**

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-6-1041-1046

The reform of all branches of government in the Russian Federation is caused by the need to implement the idea of building a rule-of-law state and increase the effectiveness of the fight against corruption and arbitrariness of all branches of government. Improving the mechanism of functioning of the executive power both at the federal and regional levels, increasing the responsibility of officials for the decisions taken should have a legal basis. The article considers the historical aspect of the emergence and formation of the concept of “administrative justice”, “administrative courts”, “administrative proceedings”. The problem has a long history: starting with the emergence of the idea itself in France and Germany, continued by research in the field of administrative and legal science in Russia.

The views of scientists on the problems of the formation and functioning of administrative justice in the Russian Federation at different historical stages of the development of society and depending on the political and state structure are given. The necessity of improving legislation in the light of the decisions taken related to the establishment of administrative justice in the Russian Federation, the adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation is emphasized. The dynamics of the processes taking place in Russia related to the formation of administrative justice is investigated. The role of administrative justice and its influence on management processes in the state are considered.

The authors noted the importance of administrative justice in the process of solving the problem of combating corruption by the state and society in all spheres of life of society and the state.

*Keywords:* constitutional system, rule of law, arbitrary power, anti-corruption, executive power, administrative justice, administrative courts, constitution, justice, public administration, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

Received 12.09.2021

Antonov V.V., Candidate of Law, Associate Professor

E-mail: naukaipsub@mail.ru

Yakusheva N.G., Candidate of Law, Associate Professor

E-mail: nata74949@mail.ru

Udmurt State University

Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034