

DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2023.131.75>

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

Научная статья

Фиалковская И.Д.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-3322-2940;

¹ Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского, Нижний Новгород, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (i.fialk[at]yandex.ru)

Аннотация

В статье представлена общая характеристика административной юстиции, ее ключевые признаки; изучены этапы развития российского законодательства, касающегося судебного контроля в сфере государственного управления: законодательство до 1917 года, советское законодательство, постсоветские и современные нормативные акты; проанализированы некоторые подходы к определению административной юстиции в трудах российских правоведов разных лет: рассмотрены точки зрения русских дореволюционных и советских ученых, определены понимание и значение административной юстиции в постсоветских и современных исследованиях. Доказано, что развитие института административной юстиции в России характеризуется постепенным расширением компетенции судебных органов по рассмотрению правовых конфликтов в сфере государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, правосудие, административная юстиция в России, значение и признаки административной юстиции, законодательство об административной юстиции в России.

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA

Research article

Fialkovskaya I.D.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-3322-2940;

¹ N. I. Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation

* Corresponding author (i.fialk[at]yandex.ru)

Abstract

The article presents a general characteristic of administrative justice, its key attributes; studies the stages of development of Russian legislation related to judicial control in public administration: legislation before 1917, Soviet legislation, post-Soviet and modern normative acts; analyses some approaches to the definition of administrative justice in the works of Russian legal scholars of different years: considers the views of Russian prerevolutionary and Soviet scholars, identifies the understanding and meaning of administrative justice in Russia. It has been proved that the development of the institute of administrative justice in Russia is characterized by a gradual expansion of the competence of judicial bodies to consider legal conflicts in the field of public administration.

Keywords: state administration, justice, administrative justice in Russia, meaning and characteristics of administrative justice, legislation on administrative justice in Russia.

Введение

В настоящее время вопросы правового регулирования судебного контроля в сфере государственного управления являются весьма актуальными и дискуссионными. Институт судебного контроля в зарубежных странах и в России традиционно называется административной юстицией. На протяжении многих лет в литературе звучат предложения о ее дальнейшем развитии и укреплении. Ведь защита публичных прав граждан считается не менее значимой, чем защита частных прав.

Административная юстиция представляет собой систему специальных судебных органов по контролю за соблюдением законности в сфере государственного управления [1, С. 251]. Данный институт характеризуется тем, что является формой правосудия; предметом рассмотрения является публично-правовой конфликт; разрешение дела осуществляется по правилам судопроизводства [2, С. 117].

В западных странах основным признаком административной юстиции является наличие административных судов – органов, специально созданных для рассмотрения правовых споров в сфере государственного управления. На формирование европейской административной юстиции оказывали влияние правовая система, индивидуальные особенности государства и сложившиеся в определенный период философские подходы к пониманию взаимоотношений государства и личности.

Для более полного изучения проблем административной юстиции в России необходимо исследовать вопросы развития законодательства в этой сфере, а также особенности теории и практики административной юстиции в трудах ученых-правоведов разных лет.

Основные результаты

В монархической России не было разветвленной системы административных судов, как в Европе и США, тем не менее можно выделить некоторые детали развития отечественного законодательства о судебном контроле в государственном управлении с конца XIX века по настоящее время.

До революции в России лишь некоторые административные споры рассматривались специальными относительно независимыми органами: губернскими присутствиями. Эти дела касались налогов, незаконного задержания, дорожной и воинской повинности. Аналогичные структуры в других странах называли квазисудебными органами или омбудсменами.

На рубеже XIX-XX веков в России были опубликованы работы европейских ученых-юристов по административной юстиции [3]. В это время в России, как и в странах Европы, активно изучались проблемы административной юстиции, обсуждались вопросы о сущности, значении, формах этого правового института. Русские правоведы в своих трудах подчеркивали необходимость создания административной юстиции в стране. Большинство правоведов придерживались мнения о необходимости формирования административной специализации в общих судах. К примеру, Н.М.Коркунов в 1903 году в работе «Русское государственное право» утверждал, что полнейшая законность управления не может быть обеспечена только гражданскими и уголовными судами. Он писал, что должны быть созданы административные суды с теми же гарантиями независимости, как и у гражданских и уголовных судов [4, С. 472]. Аналогичные исследования в поддержку института административной юстиции были представлены в 1911 году А.И.Елистратовым [5] и С.А.Корфом [4, С. 567-716].

Сразу после революции отечественные правоведы продолжили исследования административной юстиции. В это время были опубликованы работы, в которых поддерживались идеи судебного административного контроля и не исключалась возможность создания и внедрения административной юстиции в законодательство Советской России.

В начале 20-х годов в литературе высказывались решительные требования организации административных судов в России; обосновывалась необходимость создания таких судов. Утверждалось, что наличие административного суда не противоречит принципам советского правосудия, если этот орган будет обладать авторитетом и независимостью от тех учреждений, чью деятельность он будет рассматривать [6].

Во второй половине 20-х годов отношение к административной юстиции начинает меняться. Рядом ученых административная юстиция отвергалась как буржуазное явление, не совместимое с социализмом. Например, утверждалось, что желание жаловаться – привилегия нетрудовых элементов; при социализме существует гармоничное сочетание интересов государства и личности, поэтому нет необходимости в защите субъективных публичных прав [7, С. 83]. Были упразднены Бюро жалоб, независимый контроль за аппаратом управления был полностью отменен, законность в управлении обеспечивалась только со стороны ведомственного и общественного контроля.

После второй мировой войны вопрос о судебном контроле за администрацией начал осторожно обсуждаться в правовой литературе. Это было вызвано разработкой Гражданско-процессуального кодекса РСФСР, где устанавливалась определенная категория дел по контролю в сфере управления, подведомственных гражданскому судопроизводству. К ним относились дела о законности наложения мер административной ответственности, о взыскании обязательных платежей, о некоторых нарушениях избирательного законодательства. Но в это же время высказывалось мнение о недопустимости судебного контроля в сфере советского государственного управления [8, С. 8].

В 50-е годы XX века ученые-административисты продолжали поддерживать и развивать идеи об административной юстиции. Справедливо утверждалось, что чем больше будет путей обеспечения законности в сфере управления, тем справедливее станет институт обжалования [9, С. 220].

В 1961 году Указом ПВС СССР вводится право на обжалование в суд некоторых решений административных органов. А уже в 1963-1964 гг. гражданско-процессуальным законодательством СССР и союзных республик установлен судебный порядок рассмотрения ряда дел в сфере государственного управления в отношении субъективных прав граждан.

С середины 60-х годов, в связи с законодательным расширением судебной компетенции по административным делам, вопросы о создании, развитии, содержании и значении административной юстиции стали активно обсуждаться, и институт административной юстиции прочно вошел в теорию и практику административного права, хотя терминология – административная юстиция, уже общепринятая в науке административного права, в законодательстве не использовалась [10, с. 129] и не используется до сих пор. Идея развития административной юстиции в нашей стране последовательно и доказательно разрабатывалась Н.Г.Салищевой [11, С. 137-157], Д.М.Чечотом [12].

В Конституции СССР 1977 года было впервые установлено право граждан обжаловать в суд действия должностных лиц, ущемляющих права граждан, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий (ч. 2 ст. 58). Однако, указанное конституционное положение не было подтверждено материальными и процессуальными нормами. Это говорит о том, что судебный контроль в государственном управлении в то время изначально не задумывался как одна из функций правосудия.

В апреле 1993 года в сфере развития судебного контроля по административным делам важным шагом было принятие Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Несмотря на то, что этот закон был принят до Конституции РФ, его нормы полностью соответствовали позднее принятому конституционному положению о праве на судебную защиту (ст. 46).

Конституция РФ 1993 года, принятая на всенародном голосовании, сформулировала общие ценностные подходы по защите субъективных прав человека, и среди них – право на государственную защиту его прав и свобод, в том числе судебную защиту. Также большое значение получило закрепление в Конституции РФ административного судопроизводства.

Следующим важным шагом развития законодательства в сфере административной юстиции следует признать принятие в декабре 2001 года Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который

существенно расширил компетенцию судей и судебных органов по разрешению дел об административных правонарушениях.

Определенное значение в рассматриваемом вопросе имеет принятие в июле 2002 года Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В нем установлено, что арбитражные суды вправе рассматривать экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Такие дела называют неискковым производством, поскольку стороной процесса является «заявитель», а не истец. Таким образом, можно сделать вывод о том, что неискковое административное производство в арбитражном суде связано с понятием правосудия по административным делам и также является элементом системы административной юстиции.

Существенным вкладом в развитие законодательства об административной юстиции и судебном контроле в России является принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства. В Кодексе установлены правила административного судопроизводства, основанные на общих принципах правосудия и защиты прав личности; определены права и обязанности участников процесса, их состав; регламентированы особенности производства по отдельным категориям дел.

Заключение

Оценивая историю развития законодательства о судебном контроле за законностью в сфере государственного управления, можно сделать вывод, что теория и практика этого института шла по пути постепенного расширения компетенции общих судов по разрешению административных дел.

Представляется, что в настоящее время административная юстиция в силу ее обобщенного и многозначного содержания необходимо понимать как рассмотрение и разрешение судебными органами дел о правовых конфликтах в сфере деятельности государственной администрации. В структуру административной юстиции входят самостоятельные судебные производства: административное судопроизводство; неискковое административное производство в арбитражном суде; производство по делам об административных правонарушениях в части судебной юрисдикции; дисциплинарное производство по делам о дисциплинарном аресте военнослужащих, разрешаемых военными гарнизонными судами.

Очевидно, что суд как государственный орган обеспечивает беспристрастный контроль за соблюдением законности. Судебный порядок характеризуется существенными гарантиями, обеспечивающими равноправную позицию всех участников процесса. Эти положения также характерны и для административной юстиции. Гражданин и орган управления участвуют в судебном процессе в качестве сторон, обладающих едиными правами и обязанностями, что отвечает принципам законности, объективности и справедливости.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Кирилук Е.В., Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, Волгоград, Российская Федерация
DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2023.131.75.1>

Conflict of Interest

None declared.

Review

Kirilyuk Y.V., Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Volgograd, Russian Federation
DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2023.131.75.1>

Список литературы / References

1. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Малько. — Москва: Проспект, 2017. — 1129 с.
2. Фиалковская И.Д. Особенности судебного контроля при осуществлении административной юстиции / И.Д. Фиалковская // Вестник ННГУ. — 2022. — № 1. — С. 116-120.
3. Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство / К. Лемайер. — СПб.: Сенат. тип., 1905. — 207 с.
4. Административная юстиция. Конец XIX — начало XX века / Сост. Ю.Н. Стариков. — Воронеж. Изд-во Воронеж.гос.у-та, 2004. — Ч. 1. — 720 с.
5. Елистратов А.И. Учебник русского административного права / А.И. Елистратов. — М.: О-во взаимопомощи студентов-юристов Моск. ун-та, 1911. — 97 с.
6. Кобалевский В.Л. Административная юстиция в положительном советском праве / В.Л. Кобалевский // Вестник сов. юстиции. — 1923. — № 7. — С. 173-194.
7. Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции / Е. Носов // Советское право. — 1925. — № 4. — С. 74-83.
8. Абрамов С.И. В советском праве не может быть административного иска / С.И. Абрамов // Соц. законность. — 1947. — № 3. — С. 8-12.
9. Вопросы советского государственного права. — М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1959. — 275 с.
10. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. — Воронеж. Изд-во Воронеж.у-та, 1999. — 232 с.
11. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. — М.: Юрид.лит., 1964. — 158 с.
12. Чечот Д.Н. Административная юстиция: теоретические проблемы / Д.Н. Чечот. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. — 132 с.

Список литературы на английском языке / References in English

1. Juridicheskij jenciklopedicheskij slovar' [Encyclopaedic Dictionary of Law] / Ed. by A.V. Mal'ko. — Moscow: Prospekt, 2017. — 1129 p. [in Russian]
2. Fialkovskaja I.D. Osobennosti sudebnogo kontrolja pri osushhestvlenii administrativnoj justicii [Specifics of Judicial Review in the Implementation of Administrative Justice] / I.D. Fialkovskaja // Vestnik NNGU [Bulletin of the NNSU]. — 2022. — № 1. — P. 116-120. [in Russian]
3. Lemajer K. Administrativnaja justicija. Ponjatie ohrany sub'ektivnyh publicnyh prav v svjazi s razvitiem vozzrenij na gosudarstvo [Administrative Justice. The Notion of Protection of Subjective Public Rights in Relation to the Development of Views on the State] / K. Lemajer. — SPb.: Senat. Typ., 1905. — 207 p. [in Russian]
4. Administrativnaja justicija. Konec XIX — nachalo XX veka [Administrative Justice. Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries] / Compt. by Ju.N. Starilov. — Voronezh State University Publishing House, 2004. — Pt. 1. — 720 p. [in Russian]
5. Elistratov A.I. Uchebnik russkogo administrativnogo prava [Textbook of Russian administrative law] / A.I. Elistratov. — M.: Mutual Aid Society of Law Students of Moscow University, 1911. — 97 p. [in Russian]
6. Kobalevskij V.L. Administrativnaja justicija v položitel'nom sovetskom prave [Administrative Justice in Positive Soviet Law] / V.L. Kobalevskij // Vestnik sov.justicii [Bulletin of Soviet Justice]. — 1923. — № 7. — P. 173-194. [in Russian]
7. Nosov E. K voprosu o teorii sovetskoj administrativnoj justicii [On the Theory of Soviet Administrative Justice] / E. Nosov // Sovetskoe pravo [Soviet Law]. — 1925. — № 4. — P. 74-83. [in Russian]
8. Abramov S.I. V sovetskom prave ne mozhet byt' administrativnogo iska [In Soviet law, There Cannot Be an Administrative Lawsuit] / S.I. Abramov // Soc.zakonnost' [Soviet Law]. — 1947. — № 3. — P. 8-12. [in Russian]
9. Voprosy sovetskogo gosudarstvennogo prava [Issues of Soviet state law]. — M.: Acad. of Sciences of the USSR Publishing House, 1959. — 275 p. [in Russian]
10. Mahina S.N. Administrativnyj process: problemy teorii, perspektivy pravovogo regulirovanija [Administrative Process: Problems of Theory, Prospects of Legal Regulation] / S.N. Mahina. — Voronezh. Voronezh University Publishing House, 1999. — 232 p. [in Russian]
11. Salishheva N.G. Administrativnyj process v SSSR [Administrative Process in the USSR] / N.G. Salishheva. — M.: Jurid.lit., 1964. — 158 p. [in Russian]
12. Chechot D.N. Administrativnaja justicija: teoreticheskie problemy [Administrative Justice: Theoretical Problems] / D.N. Chechot. — L.: Leningrad University Publishing House, 1973. — 132 p. [in Russian]