УДК 333.1

Д.Р.КАЮМОВ
Экономический факультет,
ст. преподаватель кафедры экономики,
учета и аудита

К ВОПРОСУ ЗАРОЖДЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

Актуальность изучения становления и развития института административной юстиции в России связана с проблемами прямого действия конституционных норм, касающихся административного судопроизводства. Дан краткий исторический обзор этапов развития данного института. Показана необходимость четкой регламентации правоотношений в сфере административного судопроизводства. Административная юстиция может эффективно функционировать лишь при наличии достаточно развитой правовой системы. Формирование правовой системы России требует и создания органов административного судопроизводства. В настоящее время широко обсуждается законопроект «Об административных судах в Российской Федерации».

This article concern with the problem of administrative justice institution development in Russia. This actual issue defined by existence of problem of constitutional norm realization deal with administrative legal procedure. In the article a short historical review of described institution development stages adduces. It shows that necessity of clear regulation of legal relationship deal with administrative legal procedure norm realization is actual. Administrative justice can functionate effectively only when rather developed rightful system exists. Development and jus final forming in Russia in present time put a question on necessity of administrative legal procedure realization organs creation. At present the bill "On administrative court in the Russian Federation" is widely discussed, that can be evidence of administrative justice institution development in Russia actuality.

В русле дискуссий о судебной реформе в России обсуждается, в частности, вопрос об окончательной реализации ст.118 Конституции РФ, в которой утверждается, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. До сих пор, несмотря на наличие норм Конституции об административном судопроизводстве, четкой регламентации правоотношений по реализации норм, связанных с административным судопроизводством, нет.

Необходимость создания органа, призванного заниматься порядком рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административных правоотношений, основанных на системе управления, неоднократно затрагивалась в дореволюционной юридической литературе, в литературе советского периода, литературе последнего времени. Речь идет об особом органе – административной юстиции, которую можно определить как один из важных институтов защиты прав и свобод человека и которая выступает как самостоятельная, специализированная судебная власть, призванная защищать субъективные права гражданина от незаконных распоряжений и решений административной власти. Следовательно, можно сказать, что основной целью административной юстиции является урегулирование конфликтов между гражданами и органами государственного управления. Организация административной юстиции тем более необходима в условиях непрерывного роста значения и полномочий исполнительной власти и управленческого аппарата.

Нельзя не видеть связи между усилением роли административной юстиции и той эволюцией, которую претерпел во второй половине XX в. институт прав и свобод гражданина. Это проявлялось как в расширении этих прав, появлении новых, так и в росте требований, предъявляемых к государственным институтам, государственным должностным лицам, призванным охранять и гарантировать такие права, в том числе и к судьям административной юстиции, призванным проявлять взвешенный и объективный подход к жалобам граждан.*

Очевидно и то, что такой контроль за деятельностью госаппарата на всех уровнях в равной степени необходим и в интересах самой исполнительной власти. Государство и общество должны быть заинтересованы в том, чтобы исполнительно-распорядительные органы функционировали с полной отдачей. Существующая система административного надзора, который применяется в формах отчетности, ревизии и постоянных наблюдений, имеет в своей системе основной недостаток – отсутствие ответственности.

Поскольку властные полномочия нередко являются источником различных злоупотреблений: в форме превышения власти, обхода законов, посягательства на права граждан и др., – органы административной юстиции призваны пресекать подобные нарушения закона и наказывать неправомерно действующих должностных лиц. За рубежом, судьи административных юрисдикций имеют право не только проверять законность управленческих мер, но и оценивать их целесообразность. Иначе говоря, роль административной юстиции по отношению к управленческой деятельности подобна той, которую играет по отношению к законодательной власти конституционная юстиция. Главной задачей соблюдения административной юстиции должно быть соблюдение баланса интересов между государством, с одной стороны, и гражданами – с другой. Недостаточно декларировать принципы ответственности и законности, необходимо позаботиться об их проведении в жизнь и иметь действенные рычаги для их реализации. «Административная юстиция есть лишь одна из многих других гарантий прав гражданина, созданных правовым государством: институты процессуального права, развитие административного права, ставящего все более определенные рамки для деятельности администрации, усовершенствование контроля органов управления и все более точные условия их ответственности».**

Развитие форм контроля за деятельностью администрации в нашей стране может быть объяснено лишь в результате анализа целого ряда условий и обстоятельств, которые влияли на этот процесс, так как административная юстиция может эффективно функционировать лишь при наличии достаточно развитой правовой системы. В советский период немаловажное значение имел и тот факт, что административную юстицию считали институтом так называемого «буржуазного правового государства», к которому марксистская доктрина не питала никакого уважения.

Административная юстиция в СССР развивалась сложным путем. Условно историю ее развития можно разделить на несколько этапов. На первом этапе (1918-1924) законодатель рассчитывал обеспечить защиту прав и интересов граждан в сфере административного управления с помощью специальных органов (бюро жалоб), стоящих особняком от так называемой активной администрации. Проект создания административного суда относится еще к 1918 г. Он был разработан в наркомате Госконтроля и предусматривал создание особого Комитета по рассмотрению жалоб при Государственном контроле, а также местных отделений Комитета.*** В 1921 г. Институтом советского права при МГУ, а в 1922 г. НКЮ УССР тоже разрабатывались проекты создания органов административной юстиции. В литературе того времени было высказано реши-

---

* *Брэбан Г.* Французское административное право. М., 1988.

** *Корф С.А.* Административная юстиция в России. СПб, 1910. С.450.

*** *Загрядков М.Д.* Административная юстиция и право жалобы. М., 1924.

тельное требование организации системы административных судов: «Для РСФСР настоятельно встает вопрос об административной юстиции ... Принципиальных возражений здесь каких-нибудь привести нельзя, и создание административного суда нисколько не противоречит тем основным принципам, на которых строится советская юстиция вообще. Административные суды должны принять на себя задачу, которая была поставлена перед Бюро жалоб РКИ. С введением административных судов будет сделан важный шаг в смысле обеспечения законности ... Нужно только, чтобы административный суд обладал должным авторитетом и должной независимостью от тех учреждений, действия коих он будет рассматривать».*

Таким образом, анализируя законодательство первых лет революции и его интерпретацию в литературе, можно прийти к выводу, что институт административной юстиции не был чужд советскому строю, но формы контроля за законностью в области государственного управления складывались в СССР совсем не по западным образцам.

С середины 20-х гг. отношение к административной юстиции начинает изменяться. Приобретает вес утверждение, что институт административной юстиции, узаконивающий состояние спора между трудящимися и администрацией, органически чужд советскому праву.** В последующие годы административная юстиция рассматривалась как чисто буржуазный институт.

В течение 1924-1937 гг. законность в сфере управления обеспечивалась государственным, ведомственным и общественным контролем. Специальных органов, которые бы использовались для разрешения административных споров, создано не было. Более того, советская доктрина административного права всячески отрицала существование правоотношения между органом государственного управления и гражданином: «В советской государственной системе как организационной форме диктатуры пролетариата нет места ни противоположению центральных и местных органов, ни противоположению гражданина и государства».*** Постановлением ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. законодатель отнес к ведению суда значительную категорию дел, имеющих административно-правовой характер, а именно: взыскание с граждан недоимок по налогам, обязательному государственному страхованию, а также административных штрафов.

Новый этап в развитии административной юстиции начался в 1961 г. «Основы гражданского судопроизводства» 1961 г. ввели понятие производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, а Гражданский процессуальный кодекс (ГПК) РСФСР специально посвятил ему подраздел 2 раздела II. Основной принцип возбуждения административных дел был существенно видоизменен, дела стали возбуждаться, как правило, по жалобам заинтересованных лиц. Законодатель (хотя и очень осторожно) вступил на путь расширения судебной юрисдикции по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Одновременно были усилены административно-процессуальные гарантии рассмотрения жалоб, подаваемых в ведомственном порядке или через общественные организации. Однако до сравнительно недавнего времени судебный контроль за законностью осуществлялся лишь по точно определенным в законе третьестепенным категориям гражданских дел. В ст.56 Конституции РСФСР 1978 г. говорилось о праве граждан на обжалование в суде в установленном законом порядке действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан. Однако это право было провозглашено лишь формально, и не привело к созданию административной юстиции.

Можно полагать, что положение стало существенно меняться с принятием закона

---

* Пролетарская революция и право. 1921. № 15. С.84-85.

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

*** *Челяпов Н.* Введение к программе учения о советском государстве. М., 1930. С.24.

СССР от 30 июня 1987 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». Закон СССР от 30 июня 1987 г. был включен в ГПК России.

27 апреля 1993 г. был принят закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В ст.1 утверждалось, что «каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, 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»*. Нормы ГПК РФ, действующего с 1 февраля 2003 г., оставили, по сути, без изменения и порядок, и основания обращения граждан по вопросам административно-правового характера.

Представляется, что назрела необходимость в создании органа, который поставит более определенные рамки для деятельности органов государственной власти и управления, должностных лиц, и установит условия и размеры их ответственности.

* Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. С.685.