

**ЕСЕНОВА Валентина Петровна** –

к.ю.н., доцент кафедры гражданского и трудового права Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д. 57/43.  
VEsenova@gmail.com

## РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

### THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA

*В статье дается анализ некоторых проблем образования административной юстиции в России в историческом и современном аспектах. Автор делает вывод, что в основе современных преобразований административной юстиции должно лежать реальное обеспечение, охрана и защита субъективных прав граждан. Рассматривается возможность образования административных судов.*

**Ключевые слова:** власть, государственное управление, административная юстиция

*The paper analyzes some problems of the development of administrative justice in Russia in historical and modern aspects. The author concludes that the real security, safety and protection of rights of citizens are the basis of the modern transformation of administrative justice. The possibility of formation of a system of administrative courts is considered.*

**Keywords:** authority, government, administrative justice

**А**дминистративная юстиция является одним из важнейших правовых институтов истории всех европейских государств. Однако западная административная юстиция отличается устойчивой правовой формой, а что касается России, то здесь она находится только в самом начале своего становления.

Процесс правообразования российской модели административного судопроизводства происходит совместно с реформированием судебной системы в целом. Наряду с безусловными достижениями, такими как открытость отечественного судопроизводства и попытка оптимизации административной юстиции, остаются проблемы, которые требуют своего разрешения. В мае 2013 г. Государственная дума Федерального Собрания РФ в первом чтении рассмотрела проект Кодекса административного судопроизводства РФ, который должен обеспечить доступность правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти. Укрепление законности и совершенствование административного судопроизводства

продолжают оставаться приоритетными задачами при том, что едва ли не впервые принцип справедливости, наряду с принципом законности (при состязательности и равноправии сторон административного судопроизводства при активной роли суда), будет определять основы административной юстиции.

Нередко звучащая критика Европейского суда по правам человека в адрес российской судебной системы и медленное развитие административного судопроизводства общих судов все же не позволяют полагать, что становление института административной юстиции для РФ есть следствие влияния европейского сообщества на российскую правовую систему. Разрешение споров, возникающих в сфере государственного управления между гражданином и органом управления в России, своими корнями уходит в Петровскую эпоху. Законодательное оформление коренной перестройки всего аппарата управления в Петровскую эпоху было обусловлено только оформлением неограниченной власти монарха [Троицкий 1974: 28]. Для Петра I было

чрезвычайно важно «доставить государству независимое, строгое и контролирующее учреждение...»<sup>1</sup>. Все гражданское управление не только *de jure*, но и *de facto* должно было быть подчинено Сенату. 29 апреля 1717 г. сенатским указом была установлена обязанность доношений на злоупотребления по вопросам государственного управления.

По справедливому утверждению А.Д. Градовского, в царствование Петра Великого Сенат стал средоточием всего верховного управления, средством надзора за всеми действиями администрации и судебных мест [Градовский 1876: 128]. Административная реформа эпохи Петра I была связана в т.ч. с созданием самостоятельного государственного верховного органа по рассмотрению претензий «всяких чинов людей» к неправомерным действиям (бездействию) или решениям коллегий, канцелярий или должностных лиц. Первый проект реформы Сената был предложен Н.И. Паниным, согласно которому государственное правление должно было состоять из 8 частей, включая «суд народа или юстицию». «Всякий судья иной ревности по должности своей иметь не может, как ту только, чтобы рассудить дело по силе указов» [Судебная власть России 2003: 706-707]. Предложения Н.И. Панина и С.Е. Десницкого [Судебная власть России 2003: 716] об устройстве Сената как органа высшей судебной власти (над ним стоял только монарх) с правом апелляции по всем делам значительно опередили концепции государствоведов Западной Европы о форме модели административной юстиции, поскольку функцию суда по административным спорам выполняли органы активной администрации [Есенова 2011: 137].

С момента своего образования и на протяжении столетий Правительствующий сенат сохранял за собой функцию административно-судебного органа, что позволяет сделать вывод о стремлении верховной вла-

сти усилить контроль за законностью в сфере государственного управления. Точное соблюдение законов было обязанностью всех без исключения органов государственной власти. Россия в эту историческую эпоху не имела представлений о защите прав личности. Тем не менее надзор Правительствующего сената за исполнением законов с 1711 г. и право подачи «людьми всяких чинов» жалоб на незаконные действия (бездействии) и решения воевод, комендантов, Боярской думы, коллегий, канцелярий или губернаторов позволяет говорить о зарождении российской модели административной юстиции.

В эпоху правления Александра I рассматривалось множество проектов реформирования Правительствующего сената; один из них был предложен князем Чарторыйским. Он предлагал из Сената «сделать орган надзора за правильностью работы должностных лиц; такая функция Сената описывается им следующими примерами: рассмотрение ежегодных отчетов министров, рассмотрение жалоб на предводителей дворянства и губернаторов и, одним словом, всего того, чтобы делало из него [Сената] судью должностных преступлений и злоупотреблений властью. ...У него не должно было быть активных функций управления, а лишь пассивная функция надзора; такое построение привело бы к учреждению административного суда. ...В проекте Чарторыйского мы имеем начало, первичный зачаток русской административной юстиции, воплотившейся впоследствии... в функцию первого департамента правительствующего Сената», – писал С.А. Корф [Корф 1910: 186-187].

Сложнее обстояло с правами граждан. Первое крупное монографическое исследование по рассматриваемому вопросу принадлежит А.Д. Градовскому. «Совокупность так называемых прав состояния, выразивших первоначально привилегии разных лиц, со временем переходили в общие права всех подданных. Таково первое основание, по которому можно говорить о правах вообще в государстве Российском» [Градовский 1875: 314-315]. Второе основание заключалось в том, что законодательство второй половины

<sup>1</sup> О донесении Самому Государю только о таких делах, которые касаются до здоровья и чести Монаршей Особы и до бунта или измены: Именной Указ Петра I от 23 декабря 1713 г. – ПСЗ. Т. I. № 2756.

XIX в. признавало за обществом много таких прав, которые не выражались и не могли быть выражены в форме прав состояния. Право печати и веротерпимости в государстве, свобода экономической деятельности касались каждого гражданина вообще безотносительно к различиям состояний.

В 1876 г. А. Д. Градовским была дана дифференциация прав личности в государстве, а также дано определение административной юстиции. «Предметом административной юстиции являются дела, возникающие из нарушенного или спорного права, поскольку они вообще, или по взгляду данного законодательства не подлежат рассмотрению общих судебных мест» [Градовский 1876: 175-177]. Сама концепция защиты субъективных прав граждан в отношении с публичной властью появится десятью годами позже.

В России со времени учреждения Правительствующего сената действовала коллегиальная организация судебного органа, которому был поручен верховный надзор за законностью судов и управления. К середине XIX в. общий надзор Сената за деятельностью министерств, заключающийся в ревизиях, проверках отчетности и вообще в наблюдении за ходом управления, уменьшался и стал переходить главным образом к кабинету министров. Кроме того, при издании отдельных законоположений органу административной власти давалось право восполнять закон своими распоряжениями и инструкциями, что приводило к росту числа жалоб в Сенат [Невский 1885: 595], которому принадлежало право высшего надзора в порядке исполнения. Само положение Правительствующего сената стало не соответствовать возложенной на него задаче — поддержанию законности в управлении.

Ученые отмечали отсутствие системности в законодательстве и недостаточность фундаментальных исследований [Куплеваский 1879: VIII-X]. Н.М. Коркунов признавал: «...при казуистичности и неполноте наших административных уставов, административная практика, особенно практика Сената, играет большую роль в практической постановке управления, а между тем она остается совершенно

безгласной. При таких условиях дать хотя бы только полное систематическое описание действующего у нас государственного права требует уже огромного труда, кропотливой, упорной работы...» [Сборник статей... 1898: 106-107].

Прямым следствием деятельности Правительствующего сената как высшего судебного органа стало зарождение отечественной модели административной юстиции. Последующие воззрения русских государствоведов на проблему административной юстиции так или иначе органично вобрали в себя идеи А.Е. Чарторыйского и С.А. Корфа. Некоторые идеи А.Д. Градовского лежат в основе современного понимания административной юстиции.

Гарантии публичного права так же различаются на разных стадиях культурного развития и в отдельных государствах, как и право вообще, справедливо полагал Г. Еллинек. Поэтому всякий правопорядок имеет в каждую данную эпоху свои собственные гарантии [Еллинек 1908: 583]. Защита субъективных публичных прав граждан в Российской Федерации в полной мере стала возможной только на рубеже XX и XXI вв.

Граждане Российской Федерации оценивают уровень законности, исходя из реальной возможности защиты своих прав и законных интересов в суде, возможности получить справедливый судебный акт или возместить вред, причиненный в сфере государственного управления или правосудия. Нельзя не согласиться с мнением С.В. Фролова, который полагает, что любой создаваемый правовой институт должен согласовываться с действующей правовой системой, учитывать ее историческое развитие, и поэтому важно обосновать пути «встраивания» института административной юстиции в российскую правовую систему [Фролов 2005: 4].

Выявляя пути развития административной юстиции, отечественные законодатели не учитывали научный потенциал прошлого, а правовая мысль начала XXI в. так и не выработала единых методологических подходов к организации административной юстиции. Отчасти данное мнение подтверждает современное состояние административного судопроизводства, регламента-

ция которого существенно отличается для судов общей и арбитражной юрисдикции (причем не в пользу общих судов, которые действуют в рамках кодекса об административных правонарушениях). При этом разобщенность в правоприменительной деятельности судов усложняет реализацию такой цели федеральной целевой программы развития судебной системы, как эффективность судебной системы и усиление ее влияния на справедливое правоприменение. Разработка и принятие правил административного судопроизводства должны стать первоочередной задачей и предшествовать глубоким преобразованиям судебной системы, связанным с созданием административных судов [Хаманева 2003: 7-8].

Построение правового государства и формирование гражданского общества находятся в определенной связи с уровнем доверия граждан к правосудию. Гражданин в отношениях с администрацией всегда является слабой стороной, а потому его права и интересы должны быть обеспечены надлежащим защитным механизмом. В этом вопросе эффективная правовая форма административной юстиции имеет не последнее значение. Внесенный в Государственную думу в марте 2013 г. законопроект административного судопроизводства по своей сути — лишь половинчатое решение давней проблемы. Им определена только подведомственность дел судам общей юрисдикции и не решен главный вопрос — о создании самостоятельной системы административных судов. Следует признать, что серьезные проблемы (как и в прошлые времена) решаются «безгласно», без открытых обсуждений учеными и законодателями. Как и многие другие, проблема образования административной юстиции неразрывно связана с проблемой справедливости правосудия в целом. Недоверие граждан и критика ЕСПЧ обращены в основном к действующей системе судов общей юрисдикции. Это дает основание предположить, что система административных судов могла бы эффективно разрешать подведомственные ей публично-правовые и административные правовые конфликты, избавившись от груза своего прошлого (аналогично арби-

тражным судам, которые, к сожалению, пока находятся в состоянии реформирования).

Процессуальный механизм, способный обеспечить защиту прав и законных интересов граждан в публично-правовых отношениях, является важнейшей правовой гарантией, имеющей конституционно-правовую основу, и характеризуется единством системы процессуальных средств, при помощи которых осуществляется реализация права заинтересованного лица на судебную защиту своих прав в случае их нарушения; упорядочением процессуальной деятельности субъектов административного процесса, образованием самостоятельной подсистемы административных судов, а также установлением специальной процессуальной формы рассмотрения административных споров.

Как и в прежние времена, научная доктрина не поспевает за динамично развивающимся законодательством, в основе которого должны быть положены правовые механизмы не только признания, но и, прежде всего, обеспечения субъективных прав граждан в публичной сфере. Недостаточно продекларировать или установить определенный объем субъективных прав гражданина в отношениях с государством. Механизмы административной или дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти должны приводиться в действие каждый раз, когда были нарушены права гражданина (пусть даже без причинения ему имущественного ущерба).

Кроме того, в целях активизации влияния судов на правоприменение необходимо закрепить в федеральном законе право не только вынесения частного определения суда в адрес соответствующего органа или должностного лица (при выявлении случаев нарушения законности), но и размещения данного частного определения на сайте суда в сети Интернет. За государственным органом или должностным лицом также следует закрепить обязанность сообщить суду о принятых мерах и установить меры ответственности за неисполнение указанной обязанности. Как и много лет тому назад, российская государственность стоит перед пробле-

мой выбора правовой формы административной юстиции. Поэтому в настоящее время делать какие-либо выводы пока рано.

### Литература

Градовский А.Д. 1875. *Начала русского государственного права*. В 3 т. Т. 1. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича. Доступ: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/1/> (проверено 21.05.2014).

Градовский А.Д. 1876. *Начала русского государственного права*. В 3 т. Т. 2. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича. Доступ: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/1/> (проверено 21.05.2014).

Еллинек Г. 1908. *Общее учение о государстве*: 2-е изд. испр. и дополн. по 2-му нем. изд. С.И. Гессеном. СПб., Изд. Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 626 с.

Есенова В.П. 2011. *Судебные гарантии законности в сфере осуществления публичной власти*. СПб.: Изд-во СЗАГС, 164 с.

Корф С.А. 1910. *Административная юстиция в России*. Кн. 1. *Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России*. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 539 с.

Куплеваский Н.О. 1879. *Административная юстиция в Западной Европе*. Ч. 1. *Административная юстиция во Франции*. Харьков: Унив. тип., с. I-X.

Невский А. 1885. *Административная юстиция*. — *Юридический вестник*, №12. Изд. Московского юридического общества.

*Судебная власть России: История. Документы*. В 6 т. Т. 2. (под ред. О.Е. Кутафина, В.М. Лебедева, Г.Ю. Семигина). 2003. М.: Мысль, 4830 с.

*Сборник статей (1877–1897) Н.М. Коркунова*. 1898. СПб.: Тип. М. Меркушева, 561 с.

Троицкий С.М. 1974. *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке (формирование бюрократии)*. М.: Наука, 393 с.

Фролов С.В. 2005. *Становление института административной юстиции в дореволюционной России*: автореф. дис. ... к.ю.н. Нижний Новгород, 27 с.

Хаманева Н.Ю. 2003. Перспективы развития науки административного права. — *Административное и информационное право* (под ред. Н.Ю. Хаманевой, И.Л. Бачило). М.: Академический правовой университет. С. 3-9.