

# ОБЗОР ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

Ким Ю.В.

*Ким Юлия Васильевна – магистрант,  
кафедра административного и финансового права,  
Крымский филиал Российского государственного университета, г. Симферополь*

**Аннотация:** в статье представлены тенденции развития и формирования административного судопроизводства. Большое внимание уделяется бессистемности и противоречивости становления административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** Кодекс административного судопроизводства, административный процесс, совершенствование законодательства.

Как отмечает ряд исследователей - «..в Древней Руси специальных самостоятельных судебных органов не существовало: государственная власть тогда только начинала формироваться, общество не достигло той ступени развития, когда осознается необходимость разделения власти на исполнительную, законодательную и судебную. На Руси вплоть до начала 18 века действовало правило: «кто управляет, тот и судит». Согласно ему, право суда в Древнерусском государстве принадлежало в основном князьям и вече»<sup>1</sup>.

Важно обратить внимание, что: «возникновение органов административной юстиции в России относится ко второй половине XVI в. Одним из первых нормативных актов, которым было четко определено право на жалобу, был Судебник 1497 г.»<sup>2</sup>.

В дальнейшем нормативно-правовое закрепление права на подачу жалобы нашло свое отражение в Судебнике 1550 г. В данном документе органы публичной власти попытались ограничить количество жалоб, подаваемых на имя царя. Фактически было введено понятие «необоснованная жалоба». В частности, устанавливалось, что в случае, если «жалобник бьет челом не по делу и бояре ему откажут, и тот жалобник учнет бити челом, докучати государю, и того жалобника вкинуги в тюрьму»<sup>3</sup>.

В 50-х гг. XVI в. Иваном IV Грозным были проведены крупные реформы в аппарате управления. Органы публичной власти формировались по отраслевому принципу деятельности - соответствующие указы. Основными «последствиями приказного начала» А.Д. Градовский признавал следующие: «разделение дел между отдельными установлениями по их роду и виду, появление понятия о компетенции учреждений, признак самостоятельности учреждений в круге дел, им порученных. При этом жалобы на злоупотребления со стороны самих приказов подавались непосредственно царю. Среди прочих в 1550 г. был создан и Челобитный приказ, занимавшийся приемом и разбором челобитных грамот (жалоб), поступающих на имя царя. Кроме того, этот приказ фактически контролировал деятельность центральных органов власти - прообраз первого внесудебного административного органа»<sup>4</sup>.

Следующим важным шагом в реформировании института жалобы явилось Соборное уложение 1649 г., в котором устанавливалась ответственность должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений.

В XVI - XVII вв. в России создается централизованное государство, в приказах появляется профессиональная бюрократия. Челобитный приказ совмещал судебные функции и функции административно-судебного контроля за законностью в сфере государственного управления. Боярская Дума как верховная апелляционная инстанция обладала полномочиями по разрешению административно-правовых конфликтов, к примеру, споров о компетенции (о местничестве).

При Петре I произошло коренное реформирование системы управления государством. Это выразилось, в частности, в упразднении приказов. Боярская Дума фактически прекратила свое существование. В 1711 г. был создан Сенат. Полномочия Сената были определены в Указе от 2 марта 1711 г. В Сенате 7 сентября 1713 г. была восстановлена Расправная палата, которая в 1718 г. перешла в ведение Юстиц-коллегии. На решения Юстиц-коллегии можно было жаловаться только в Сенат.

<sup>1</sup> Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства // Стариков Ю.Н. Директ-Медиа 2013 г. С. 18.

<sup>2</sup> Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: трудности становления и перспективы развития // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А.С. Дугенец. М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 29.

<sup>3</sup> Указ. соч. С. 30.

<sup>4</sup> Побежимова Н.И. Об истоках развития института административной юстиции в России и его понятия в современных условиях // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж, 2013, С. 34.

В 1714 г. Петром I фактически была установлена процедура подачи жалоб - прошения всякого рода было велено подавать комендантам, жалобы на действия комендантов - губернаторам, а на губернаторов - в Сенат. Подача государю прошений на Сенат не воспрещалась: «А ежели кому в сенате решения не учинят, тогда надлежит тому бить челом самому его царскому величеству». К Сенату переходит роль высшей судебной инстанции.

В нормативных правовых актах XIX - начала XX в. предусматривалось и внутриведомственное рассмотрение жалоб, подаваемых вышестоящему должностному лицу на действия чиновников - ведомственный контроль. Общий порядок принесения частных жалоб закреплялся ст. 1085 Устава гражданского судопроизводства. Они приносились в административном порядке. Так, в каждом министерстве существовал совет министра, в полномочия которого, в частности, входило рассмотрение жалоб «на действия мест и лиц, подчиненных министерству».

В целом административный порядок рассмотрения жалоб в России во второй половине XIX - начале XX в. характеризовался тем, что процедуры и этапы рассмотрения жалоб были различны и привязаны к особенностям организации ведомства, действия которого (или чиновника которого) обжаловались. Единого порядка обжалования действий (бездействия) чиновников в дореволюционной России не существовало. Все нормативные положения по обжалованиям содержались в различных нормативных актах: указах Императора, актах Сената, в том числе уставах (воинском, дисциплинарном, лесном), и т.д.

Революционные преобразования в России указали о необходимости решения вопроса о создании эффективных процедур рассмотрения жалоб граждан. Зарождение и становление советского государства были связаны не только с Гражданской войной, но и с массовым нарушением и ограничением прав граждан. В связи с этим формирование специальных юрисдикционных органов было актуально и вполне обоснованно. Так, по мнению Б.П. Савинич: «было бы крайне ошибочным полагать, что после уничтожения у нас прежнего административного аппарата и более или менее полной смены прежнего состава администрации вопрос об административной юстиции утрачивает свою остроту и неотложность»<sup>5</sup>.

Итогом обсуждения указанных вопросов стало издание Положения от 30 мая 1917 г. «О судах по административным делам», согласно которому предполагалось создание административных судов в уездах, окружных судов в губерниях и областных городах (состоявших из отделений). Во главе этой системы должен был стоять Правительствующий Сенат. Однако социальная, политическая и экономическая нестабильность, а также последовавший после издания указанного Положения октябрьский переворот фактически остановили работу по созданию административных судов.

В первые годы советской власти институт судебной жалобы отсутствовал и де-факто существовал только институт жалобы административной, а не судебной. Идея рассмотрения жалобы на администрацию не поддерживалась по тем основаниям, что в новом государстве отсутствуют классовые противоречия. В структуре органов управления был создан Наркомат государственного контроля. Постановлениями Наркомата государственного контроля от 4 июля 1919 г. и Президиума ВЦИК от 30 июня 1921 г. был определен порядок рассмотрения жалоб. Одновременно сохранялась возможность подачи жалобы в Президиум ВЦИК. В отношении нормативных распоряжений местных властей, нарушающих законы центральной власти, Бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц для рассмотрения этих заявлений государственным контролем было наделено правом опротестования их в Президиуме ВЦИК.

Для борьбы со служебными проступками и упущениями должностных лиц, если такие действия не влекли уголовной ответственности, функционировали дисциплинарные суды. Налоговые комиссии, состоящие из представителей финансовых ведомств, общественности, заинтересованных налогоплательщиков, рассматривали жалобы последних. Земельные судебные комиссии рассматривали споры в сфере земельных правоотношений по правилам ГПК РСФСР (1923) и состояли из трех уровней: районной, окружной и особой коллегии высшего контроля по земельным спорам при Наркомземе.

В 1923 г. было принято решение о создании объединенных органов партийно-государственного контроля. Этот административный альянс просуществовал до 1934 г. В дальнейшем в советской административной системе существовал специальный контрольный орган, однако, постепенно из сферы его полномочий стало выводиться разрешение жалоб на действия и решения административных органов.

В 1930-е гг. были закреплены основные правила административного производства по жалобам граждан, определены условия обращения с жалобами. В целом была сохранена возможность подачи как письменных, так и устных жалоб, специально закреплялся запрет передачи жалоб на рассмотрение того органа, действия или решения которого обжаловались (на это обращалось пристальное внимание в

---

<sup>5</sup> Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства // Стариков Ю.Н. Директ-Медиа, 2013 г. С. 96.

специальной литературе), был зафиксирован общий срок, в течение которого жалоба должна была рассматриваться.

Очередным этапом развития внесудебного порядка рассмотрения жалоб стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (действовавший в РСФСР, а затем и в Российской Федерации рекордный срок - до 2006 г.). Хотя Указ был позднее утвержден законом СССР, законодательные акты, принятие которых он предполагал, так и не были изданы.

Общий ведомственный принцип, который появился в законодательстве с 1935 г., окончательно был закреплен путем утверждения правил о подаче жалобы в вышестоящий орган. Правила производства по административным жалобам также не претерпели принципиального изменения, хотя они подверглись более детальному закреплению и конкретизации. В 1977 г. право на подачу жалобы было закреплено в ст. 58 Конституции СССР. Для судебного обжалования данная конституционная норма изменяла принципы правового регулирования, распространяя принцип общей клаузулы на судебный порядок обжалования (действовать этот принцип, правда, стал только в 1989 г. в связи с принятием соответствующего Закона СССР). Для административного порядка эта норма мало что изменила, так как принципы и порядок административного рассмотрения жалоб остались прежними.

Конституция СССР 1977 г. «вывела органы народного контроля из аппарата управления, преобразовав их в самостоятельное звено государственного механизма и тем самым сделав попытку восстановить общегосударственный контроль. В 1979 г. был принят весьма удачный Закон СССР «О народном контроле в СССР». Но на деле ничего не получалось, так как все осуществлялось в то время только по указанию и под контролем партийных органов»<sup>6</sup>.

Некоторые современные исследователи предлагают выделять некие «этапы развитие административной судопроизводства в советский период».

В частности, по мнению В.И. Пиуновой, становление института административного судопроизводства после 1917 г. можно разделить на четыре этапа:

«... на первом этапе (1918 - 1924 гг.) создаются общие и специальные квазисудебные органы по разрешению жалоб граждан;

- на втором этапе (1924 - 1937 гг.) защита публичных прав граждан осуществлялась в административном порядке;

- на третьем этапе (1937 - 1961 гг.) суды общей юрисдикции постепенно наделяются компетенцией по контролю за действиями администрации;

- с 1961 по 1993 гг. происходит расширение полномочий судов общей юрисдикции по разрешению административно-правовых споров»<sup>7</sup>.

Другие исследователи считают, что в советский период существовали только определенные институты административной юстиции, например, в виде расценочно-конфликтных комиссий, земельных комиссий и др.

В период 90-х годов XX века идея административной юстиции получила всестороннее научное обсуждение и развитие, а на законодательном уровне нашла подтверждение в статье 118 Конституции Российской Федерации. Стоит отметить, что на первоначальном этапе становления постсоветской государственности и обновления правовой системы в России были более насущные задачи, чем развитие административного судопроизводства, и по этой причине реформ в этой сфере не было. В то же время в этот период идея развития административного судопроизводства активно обсуждалась в науке

Исследователи отмечают значимость и иных нормативных правовых актов, принятых в этот период. Например, по мнению О.А. Тарасова уже в 1996 году были закреплены положения об административном судопроизводстве: «... в статье 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» определено, что судебная власть осуществляется посредством, в том числе, административного судопроизводства, а в статье 19 (часть 1) - что Верховный Суд РФ является высшим судебным органом, в том числе по административным делам, подсудным судам общей юрисдикции»<sup>8</sup>.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» установил (в первоначальной редакции), что: «специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон (часть 1 статьи 26). Эта норма создала предпосылки для разработки проектов по формированию в России административных

<sup>6</sup> Стариков Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс, 2013. № 3. С. 5.

<sup>7</sup> Пиунова В.И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции. С. 1073 – 1079.

<sup>8</sup> Тарасов О.А. Указ. соч. Тарасов О.А. Новый проект кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение, 2013. № 4. С. 95 - 96.

судов. Несколько таких проектов было разработано на последующих этапах развития административного судопроизводства в России»<sup>9</sup>.

В 2000 г. был разработан проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а в 2006 г. – «Кодекса административного судопроизводства», но в законную силу они не вступили.

Пленумом Верховного Суда Российской Федерации 16 ноября 2006 г было принято Постановление № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Однако проект подвергся критике и не был принят. В частности, М.С. Павлова утверждала, что: «..главным недостатком законопроекта 2006 г. являлось то, что в нем 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 встает вопрос о целесообразности ее 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»<sup>10</sup>.

Начиная с 2013 года, после проведения VIII Всероссийского съезда судей, «активизировалась работа по подготовке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, который был принят и вступил в силу в 2015 году. Началась практическая работа по формированию административного судопроизводства. Новый этап реформирования административной юстиции в России связан с коренным обновлением правовых основ административного судопроизводства с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в 2015 году, необходимость которого давно обсуждалась научной общественностью<sup>11</sup>. Этот закон стал важной вехой в истории становления административного судопроизводства в России».

**Вывод.** Процесс становления административной юстиции в России прошел несколько этапов, которым были присущи одни и те же закономерности в развитии. В проведенном исследовании отмечено, что: «на протяжении полутора веков, в силу различных социально-экономических и политических причин, чередовались периоды активного создания теоретических и правовых предпосылок для формирования административной юстиции и периоды отрицательного отношения к институту административной юстиции в целом, сдерживания его развития. Более чем двадцатилетняя задержка в реализации положения статьи 118 Конституции Российской Федерации об осуществлении судебной власти посредством административного судопроизводства была обусловлена рядом объективных и субъективных причин»<sup>12</sup>.

К объективным причинам можно отнести, в частности: «недостаточные финансовые возможности государства; организационные сложности, связанные с удаленностью населения в отдельных районах страны от предполагаемого места размещения административных судов и соответствующими транспортными проблемами; ограниченную численность судейского корпуса; в большинстве случаев его профессиональную неподготовленность к решению новых задач, в частности отсутствие должной специализации судей; низкий уровень правовой культуры населения»<sup>13</sup>.

К субъективным причинам следует отнести, прежде всего: «конкуренцию между разобщенными системами судов общей юрисдикции и арбитражных судов, продолжавшими широко рассматривать дела, возникшие из административных и иных публичных правоотношений»<sup>14</sup>.

### *Список литературы*

1. *Громошина Н.А.* Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? Административное судопроизводство в РФ: развитие теории и

---

<sup>9</sup> Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды — «за» и «против» // Рос. Судья, 2012. № 2. С. 4.

<sup>10</sup> Павлова М.С. Кодекс административного судопроизводства: тенденции и перспективы развития в России // Рос. Юстиция, 2013. № 11. С. 34 – 38.

<sup>11</sup> Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 631 – 638.

<sup>12</sup> Пиунова В.И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России // Актуальные проблемы российского права, 2013. № 9. С. 24 – 25.

<sup>13</sup> Стариков Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс, 2013. № 3. С. 10.

<sup>14</sup> Указ. соч.

формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 631 – 638.

2. *Масленников М.Я.* Административная юстиция и административное судопроизводство: трудности становления и перспективы развития. Административный процесс: теория и практика. Отв. ред. А.С. Дугенец. М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. 315 с.
3. *Павлова М.С.* Кодекс административного судопроизводства: тенденции и перспективы развития в России. Рос. Юстиция, 2013. № 11. С. 34 - 38.
4. *Побежимова Н.И.* Об истоках развития института административной юстиции в России и его понятия в современных условиях. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 34.
5. *Пиунова В.И.* Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России. Актуальные проблемы российского права, 2013. № 9.
6. *Старилов Ю.Н.* «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России. Административное право и процесс, 2013. № 3. С. 3 - 11.
7. *Тарасов О.А.* Указ. Тарасов О.А. Новый проект кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России. Сравнительное конституционное обозрение, 2013. № 4. С. 95 - 96.
8. *Фоков А.П.* Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды - «за» и «против». Рос. Судья, 2012. № 2. С. 4.