


ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ



<https://doi.org/10.5281/zenodo.4090682>

УДК 342.95

Кубасов А.Л.

Кубасов Александр Леонидович, кандидат юридических наук, Вологодский государственный университет. 160000, Россия, г. Вологда, ул. Ленина 15. E-mail: kbasov86@mail.ru.

Административное судопроизводство в России: история и перспективы развития

Аннотация. Проведенное автором исследование посвящено изучению истории административной юстиции, рассмотрению тенденций и перспектив развития административного судопроизводства в России. В результате проведенного анализа выявлены основные этапы развития, показаны особенности административной юстиции и административного судопроизводства, их место в механизме взаимодействия государства и гражданского общества, роль в разрешении возникающих противоречий и административно-правовых споров.

Ключевые слова: взаимоотношения государства и гражданского общества, административная юстиция, административное судопроизводство, разрешение административно-правовых споров.

Kubasov A.L.

Kubasov Alexander Leonidovich, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Vologda State University. 160000, Russia, Vologda, Lenina st., 15. E-mail: kbasov86@mail.ru.

Administrative court proceedings in Russia: history and development prospects

Abstract. The study conducted by the author is devoted to the study of the history of administrative justice, the consideration of trends and prospects for the development of administrative court proceedings in Russia. As a result of the analysis, the main stages of development were revealed, the features of administrative justice and administrative court proceedings, their place in the mechanism of interaction between the state and civil society, the role in resolving conflicting and administrative legal disputes were shown.

Key words: relations between the state and civil society, administrative justice, administrative court proceedings, resolution of administrative and legal disputes.

Актуальность выбранной автором темы заключается в том, что в современных условиях огромное

значение приобретает проблема поиска эффективных путей взаимодействия государства и гражданского общества. Од-

ним из важных аспектов складывающихся при этом отношений является разрешение споров, возникающих между государственными органами, их должностными лицами, с одной стороны, гражданами и общественными организациями, с другой. При этом особую роль приобретает судебное рассмотрение исковых заявлений, оспаривающих действия властей, как составная часть механизма урегулирования конфликтов в публично-правовой сфере.

История административной юстиции в России восходит к началу XX века. Уже в то время выдающийся государственный деятель и реформатор Петр Аркадьевич Столыпин высказал идею создания административно-судебной коллегии, в полномочия которой входило рассмотрение жалоб на решения должностных лиц и учреждений. На губернском уровне подобные функции должно было выполнять специальное административно-судебное присутствие [8]. Но в силу ряда объективных и субъективных причин, в число которых входила неготовность правящей элиты и тогдашнего российского общества к таким радикальным преобразованиям, замысел П.А. Столыпина так и остался не реализованным, как и многие другие прогрессивные начинания того периода.

В мае 1917 г. после свержения царского режима Временное правительство приняло Положение о судах по административным делам, с исками в которые могли обращаться лица, «интересы или права которых нарушены постановлением, распоряжением, действием или упущением» властей [5]. Однако в условиях войны и революционных потрясений осуществить это решение на практике также не удалось.

В советское время вопрос об административном судопроизводстве как способе разрешения споров между государством, с одной стороны, гражданами и общественными организациями, с другой, вообще не стоял. Чаще всего люди, недовольные решениями властей по тем

или иным проблемам, либо молчали, либо обращались в партийные комитеты РКП(б) – ВКП(б), КПСС, которые фактически были встроены в систему партийно-государственного управления как ее верхняя, руководящая часть, или в вышестоящие законодательные и представительные органы.

Ситуация стала коренным образом меняться после распада СССР в связи со становлением новой российской государственности. В условиях перехода от плановой к рыночной модели экономики, к многообразию форм собственности, сменившему полный, всеобъемлющий государственный контроль над производственными силами страны, от тоталитарной к демократической форме правления остро встал вопрос о новых механизмах взаимодействия государства и гражданского общества. У населения должна была появиться возможность обжаловать правовые акты и решения, принимаемые органами публичной власти.

Именно этим целям призван был служить Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В соответствии с этим правовым актом «каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считал, 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» [4].

К ситуациям, которые могли быть обжалованы в суд, относились коллегиальные и единоличные решения, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Гражданин получал право ознакомиться с информацией, послужившей основанием для принятия решения, ущемлявшего его права.

Суд получал право определить ответственность должностного лица, действия которого привели к нарушению прав и свобод гражданина, вплоть до увольнения. Убытки и моральный вред возмещались в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации [4].

Согласно принятой в декабре 1993 г. всенародным голосованием Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства (часть 2 статьи 118) [1]. Таким образом, административное судопроизводство как механизм разрешения споров между гражданами и органами публичной власти получило закрепление в основном законе государства.

В дальнейшем подраздел III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» был включен в принятый в 2002 г. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Статьями 251 – 253 УПК РФ предусматривался порядок оспаривания нормативно-правовых актов, статьями 254 – 258 решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушавших права граждан. В статьях 259 – 261 устанавливался порядок рассмотрения в судебном порядке нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме [2].

Включение правового регулирования противоречий между государством и обществом в ГПК РФ входило в противоречие с частью 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, предусматривающей в качестве отдельного вида процессуальных действий административное судопроизводство. В результате в дальнейшем законодатель принял решение вынести порядок их разрешения в отдельный правовой акт. Им стал Кодекс

административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), принятый в марте 2015 г. [3].

Кроме возможности обжалования положений законов и других правовых актов, решений государственных и муниципальных органов, которые нарушают права и интересы граждан, в него включены нормы, регулирующие порядок выполнения некоторых важных государственных функций, затрагивающих граждан и образуемые ими общественные организации. В частности, КАС РФ предусматривает рассмотрение судами административных дел о приостановлении и запрете деятельности или ликвидации политической партии, общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, средств массовой информации; об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису; о взыскании с физических лиц обязательных платежей и санкций; о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству, в предназначенное для этого специальное учреждение; об установлении, продлении, досрочном прекращении административного надзора; о психиатрическом освидетельствовании и госпитализации в недобровольном порядке гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях; о госпитализации гражданина в недобровольном порядке в медицинскую противотуберкулезную организацию; о защите интересов несовершеннолетнего в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни; о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций [3].

Уже через год после принятия КАС РФ проблемы, возникающие в ходе его реализации, рассмотрел Верховный Суд Российской Федерации. В своем постановлении он счел необходимым обратиться

внимание на вопросы, которые не должны рассматриваться по правилам КАС РФ. В том числе, по мнению ВС РФ, не подлежат рассмотрению по нормам административного судопроизводства служебные споры, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы; дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав; дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования; дела, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и отнесены законом к компетенции арбитражных судов; дела по внутрикорпоративным спорам, возникающим между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, а также между членами и органами управления саморегулируемых организаций [6].

Наряду с обсуждением необходимости принятия Кодекса административного судопроизводства, на рубеже 1990-х – 2000-х годов активно обсуждался вопрос о создании в стране специальных органов, которые разрешали бы вопросы, связанные с законностью действий органов публичной власти и их должностных лиц, жалобы населения на государственные и муниципальные органы.

В настоящее время органы для разрешения административно-правовых дел существуют во многих странах мира. В частности, в Великобритании к середине XX в. было образовано несколько сотен административных трибуналов для досудебного рассмотрения споров. Их отличали быстрое рассмотрение дел, менее формализованная и более дешевая процедура, высокий профессионализм в вопросах управления, позволяющий находить эффективные решения, применимые к конкретному случаю. Тем не менее, в ходе конституционные реформы конца XX в., сохранившей административные трибуналы как одну из форм администра-

тивной юстиции, стали создаваться административные суды как для рассмотрения административных дел в первой, так и в надзорной инстанции [7].

В 1953 г. административные трибуналы созданы во Франции. Они заменили собой советы префектур, выступавшие основным звеном административной юстиции. Административные суды рассматривают дела в апелляционной инстанции [7].

В Германии органами, рассматривающие публично-правовые споры, являются независимые, отделенные от административных органов суды [7].

В 2000 г. Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», в котором была подробно описана система и принципы деятельности административных судов. Данный законопроект был принят Госдумой в первом чтении, однако долгое время лежал без движения и спустя 13 лет, в 2013 году, снят с рассмотрения.

Очевидно, что в настоящее время власти в России не торопятся с созданием административных судов, как самостоятельной инстанции, по нескольким причинам. Главная из них состоит в том, что любая реорганизация требует значительных средств. С другой стороны выделение в отдельный институт административные суды, рассматривающие споры между государственными органами и гражданами не в полной мере вписывается в проект «управляемой демократии», фактически реализуемый в России. Существует опасность, что это превратит административные суды в арену публичного противостояния между властями и оппозицией. А это противоречит задачам административного судопроизводства, которыми согласно статье 3 Кодекса является обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в

сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В конечном счете, для разрешения возникающих споров не важно, будут ли данные вопросы выделены в компетенцию отдельного узкоспециализированного судебного органа или будут возложены на суды общей юрисдикции. Существенным являются другие аспекты. В частности, значимость имеет то, сформирована правовая основа для их рассмот-

рения, разрешаются ли данные вопросы в ходе судебной практики в интересах граждан и их объединений.

Таким образом, административное судопроизводство в России прошло в своем развитии ряд этапов, начиная от формулирования идеи до практической реализации. Дальнейшее его совершенствование должно строиться с одной стороны на основе учета реальных общественных потребностей, с другой – путем обобщения опыта правоприменения, которое находит отражение в обзорах Верховного Суда Российской Федерации, научных работах, общественных дискуссиях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.
4. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г №4866-1 // Российская газета. 12.05.1993. № 89.
5. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. // Собрание узаконений правительства. 1917. № 127. Ст. 692.35
6. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 // Российская газета. 03.10.2016. № 222.
7. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Шатиной. М.: Издательство Юрайт, 2014. 364 с.
8. Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 1. СПб, 1910. С. 473-474.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii // Sobranie zakonodatel'stva RF. 04.08.2014. № 31. St. 4398.
2. Grazhdanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii // Sobranie zakonodatel'stva RF. 18.11.2002. № 46. St. 4532.
3. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii // Sobranie zakonodatel'stva RF. 09.03.2015. № 10. St. 1391.
4. Ob obzhalovanii v sud dejstvij i reshenij, narushajushhih prava i svobody grazhdan: Zakon Rossijskoj Federacii ot 27 aprelja 1993 g №4866-1 // Rossijskaja gazeta. 12.05.1993. № 89.
5. Polozhenie o sudah po administrativnym delam ot 30 maja 1917 g. // Sobranie uzakonenij pravitel'stva. 1917. № 127. St. 692.35
6. nekotoryh voprosah primenenija sudami Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii: Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 27.09.2016 № 36 // Rossijskaja gazeta. 03.10.2016. № 222.

-
7. Administrativnyj process: uchebnik dlja bakalavriata i magistratury / pod red. M.A. Shtatinoj. M.: Izdate'l'stvo Jurajt, 2014. 364 s.
 8. Korf S.A. Administrativnaja justicija v Rossii. T. 1. SPb, 1910. S. 473-474.

Поступила в редакцию 30.09.2020.

Принята к публикации 03.10.2020.

Для цитирования:

Кубасов А.Л. Административное судопроизводство в России: история и перспективы развития // Гуманитарный научный вестник. 2020. №9. С. 156-161. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2020/09/Kubasov.pdf>