

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.067-081

Э. Б. Аблаева\*,  
А. Р. Енсебаева\*\*,  
М. А. Утанов\*\*\*

## Административная юстиция в советский период (анализ теории, законодательства и практики первой половины XX в.)

**Аннотация.** Социально-политическая значимость и юридико-правовое состояние института административной юстиции широко познаются с помощью глубокого анализа советской теории, законодательства и практики первой половины прошлого века. Выбор темы обусловлен общепризнанной периодизацией, в соответствии с которой административная юстиция в советский период наиболее высокого развития на своем пути достигла именно в первой половине XX в. с утверждением в 1961 г. Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. С этой точки зрения весьма интересным и полезным является изучение объективных обстоятельств, которые имели место в первой половине прошлого века. Исследование охватывает начало советского пути развития и совершенствования института административной юстиции, нижнюю границу которого составляет конечный момент установления советской власти, а верхнюю границу — послевоенный период Советского Союза. Выявляются основания, условия и порядок урегулирования различными органами жалоб на действия советских учреждений и должностных лиц. Избранная тема актуализируется в период разработки и принятия первого Административного процедурно-процессуального кодекса РК, а также в ходе проведения институциональной реформы по обеспечению верховенства закона, в том числе в сфере государственного управления и местного самоуправления.

Целью настоящей работы является изучение вопросов порядка регулирования общественных отношений, возникших между советским государством в лице органов публичной власти, их должностных лиц, государственных служащих, с одной стороны, и советскими гражданами и их объединениями, с другой стороны. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи: изучение нормативных

© Аблаева Э. Б., Енсебаева А. Р., Утанов М. А., 2021

\* *Аблаева Эльвира Бекболатовна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин Университета «Астана»

просп. Абая, д. 13, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000

[Ablaeva\\_1981@mail.ru](mailto:Ablaeva_1981@mail.ru)

\*\* *Енсебаева Анель Рахметжановна*, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Научного центра изучения проблем административного и уголовного правосудия Научно-исследовательского института судебно-правовых и инновационных проектов Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан

ул. Бейбитшилик, д. 46, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000

[eablajeva@inbox.ru](mailto:eablajeva@inbox.ru)

\*\*\* *Утанов Мухтархан Айдарханович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Института послевузовского образования Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан

ул. Бейбитшилик, д. 46, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000

[tau\\_25@mail.ru](mailto:tau_25@mail.ru)

правовых актов советской власти, изданных центральными избирательными комиссиями, всероссийскими съездами советов, народными комиссариатами, рабоче-крестьянскими инспекциями, советами рабоче-крестьянских оборон и многими другими советскими учреждениями, которыми регламентированы вопросы административной юстиции в первой половине XX в.; определение оснований, условий и порядка обжалования или оспаривания законности актов, решений, действий либо бездействия советских учреждений и должностных лиц; анализ юридической мысли первой половины XX в.

**Ключевые слова:** государственное управление; местное самоуправление; административная юстиция; административные дела; административный спор; административный процесс; административно-правовые отношения; публичные споры; публичное производство; публично-правовые отношения; гражданское судопроизводство.

**Для цитирования:** *Аблаева Э. Б., Енсебаева А. Р., Утанов М. А.* Административная юстиция в советский период (анализ теории, законодательства и практики первой половины XX в.) // *Lex russica*. — 2021. — Т. 74. — № 1. — С. 67–81. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.067-081.

### **Administrative Justice in the Soviet Period (Analysis of the Doctrine, Legislation and Procedure of the First Half of the 20th Century)**

**Elvira B. Ablava**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Legal Disciplines, Astana University  
prosp. Abaya, d. 13, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000  
Ablava\_1981@mail.ru

**Anel R. Ensebayeva**, Cand. Sci. (Law), Leading Researcher, Research Center for the Study of Administrative and Criminal Justice, Research Institute of Judicial and Legal Innovative Projects, Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan  
ul. Beybitshilik, d. 46, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000  
eablayeva@inbox.ru

**Mukhtarkhan A. Utanov**, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminal Law and Procedure, Institute of Postgraduate Education, Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan  
ul. Beybitshilik, d. 46, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000  
mau\_25@mail.ru

**Abstract.** Socio-political significance and legal status of the institute of administrative justice are widely understood in the context of the thorough analysis of Soviet theory, legislation and practice of the first half of the last century. The choice of the subject matter of the study is preconditioned by the universally recognized periodization, according to which administrative justice in the Soviet period reached the highest level of development in the first half of the 20th century after the foundations of civil proceedings of the Union of the SSR and the Soviet Union Republics were approved in 1961. From this point of view, it is very interesting and useful to study the objective circumstances that took place in the first half of the last century. The study covers the beginning of the Soviet path of development and improvement of the institute of administrative justice, the lower border of which constitutes the final moment of the establishment of Soviet power, and the upper border covers the post-war period of the Soviet Union. The grounds, conditions and procedure of settlement of complaints against actions of Soviet institutions and officials are identified by various bodies. The selected subject matter was actualized during the development and adoption of the first Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan, as well as in the course of institutional reform aimed at ensuring the rule of law, including in the areas of public administration and local government. The purpose of this paper is to study the issues of regulation of public relations arising between the Soviet State represented by public authorities, their officials, state officials, on the one hand, and Soviet citizens and their associations, on the other. To achieve this goal, the following tasks are set: studying the normative legal acts of the Soviet power issued by the central election commissions, All-Russian congresses of councils, people's commissariats, workers'-peasants' inspectorates, councils of workers'-and-peasants' defenses and many other Soviet institutions regulating administrative justice in the first half of the 20th century; determination of grounds,

conditions and procedure for appealing or challenging the legality of acts, decisions, actions or omissions to act on behalf of Soviet institutions and officials; analysis of the legal thought of the first half of the 20th century.

**Keywords:** public administration; local government; administrative justice; administrative affairs; administrative dispute; administrative process; administrative process; legal relations; public disputes; public proceedings; public legal relations; civil proceedings.

**Cite as:** Ablavaeva EB, Ensebayeva AR, Utanov MA. Administrativnaya yustitsiya v sovetskiy period (analiz teorii, zakonodatelstva i praktiki pervoy poloviny XX v.) [Administrative Justice in the Soviet Period (Analysis of the Doctrine, Legislation and Procedure of the First Half of the 20th Century)]. *Lex russica*. 2021;74(1):67-81. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.067-081 (In Russ., abstract in Eng.).

Извилистый и тернистый путь, который прошла в своем развитии и совершенствовании советская административная юстиция, в теории условно разделен на четыре этапа: 1) 1918–1924 гг.; 2) 1924–1937 гг.; 3) 1937–1961 гг.; 4) 1961–1993 гг. Если исходить из периодизации, предложенной Д. М. Чечотом<sup>1</sup>, то рассматриваемый институт достиг наиболее высокого развития на четвертом этапе советского периода, когда право на судебное обжалование, в сравнении с предыдущими этапами, было предоставлено широкому кругу лиц. Отметим, что почти все авторы, научные интересы которых связаны с рассматриваемой темой, придерживаются данной периодизации. В связи с этим возникает закономерный вопрос: что предшествовало последующему состоянию системы административной юстиции? Очевидно, весьма простой и убедительный ответ на него можно получить только после изучения условий, проложивших путь дальнейшему развитию и совершенствованию института административной юстиции. Исследование посвящается анализу нормативных правовых актов первой половины XX в., которыми регулировались правоотношения, возникшие между государством в лице учреждений, должностных лиц советской власти и гражданами. Вместе с тем предстоит ознакомиться с теорией советской административной юстиции и практикой ее применения.

В юридической печати часто обнаруживаются мысли относительно того, что у советской власти не было стремлений к созданию в Советском Союзе и союзных республиках систе-

мы административной юстиции и административных судов, с чем сто́ит согласиться лишь отчасти. Уместно привести мысль известного российского ученого Ю. Н. Старилова: «Сразу после Октябрьской революции 1917 г. институт административной юстиции не получил практически никакого развития как в теории права, так и в практике государственно-правового строительства»<sup>2</sup>. Такого же мнения придерживается профессор Д. М. Чечот: «...если ликвидация буржуазного суда создала потребность в немедленной организации нового пролетарского суда, то такой потребности в органах административной юстиции в первые месяцы революции не ощущалось»<sup>3</sup>. Задолго до них П. Н. Шеймин писал о том, что отечественное законодательство не знает отдельного, самостоятельного института административной юстиции, учреждения которой решали бы споры и пререкания, касающиеся области управления независимо от органов управления<sup>4</sup>.

В частности, по поводу отсутствия в Советском Союзе административной юстиции Д. М. Чечот дает следующие объяснения. Во-первых, автор считает, что она может в некоторой степени действовать лишь при развитой правовой системе. Во-вторых, ее отсутствие он связывает с проблемой подготовки профильных кадров, специализирующихся на рассмотрении и разрешении дел, вытекающих из публичных правоотношений. В-третьих, по его наблюдениям, в сложившейся тяжелой обстановке советская власть была озабочена проблемой упрочения своих позиций и сокрушения сопротивления бывших господствующих классов<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Чечот Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. С. 62–63.

<sup>2</sup> Старилов Ю. Н. Административная юстиция в России // *Lex russica*. 2016. № 1. С. 21.

<sup>3</sup> Чечот Д. М. Указ. соч. С. 58.

<sup>4</sup> Шеймин П. Н. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть // Российское полицейское (административное) право : Конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 106.

<sup>5</sup> Чечот Д. М. Указ. соч. С. 58.

Действительно, на начальном этапе становления советской власти вопрос об административной юстиции поднимался только в узкой академической среде некоторыми учеными, соответственно, такой вопрос оставался вне нормативного правового регулирования того времени. На первый взгляд, он, в отличие от предшествующего периода, характеризуется отсутствием упоминаний о судебном контроле и нормоконтроле, формировании административной юстиции или создании административных судов. Однако кажущаяся видимость скрывает действительную наличие административной юстиции в Советском Союзе и союзных республиках, чему есть несколько доказательств. Задаваясь вопросом зарождения и становления административной юстиции в России<sup>6</sup>, некоторые из наших современников приходят к тому, что данный институт не был далеким для советской власти, просто его строение, организация и способы функционирования были несколько отличны от западноевропейских моделей, с чем стоит согласиться. Для восстановления этой объективной исторической действительности следует обратиться к источникам советской системы нормативных правовых актов, с помощью которых можно выявить направления развития правовой политики государства. В то же время основные векторы ее развития подсказывают наличие или отсутствие какого-либо института на определенном этапе государственности.

Так, руководствуясь необходимостью дальнейшего развития и укрепления власти рабочих и крестьян в России, а также учитывая непрекращающиеся попытки контрреволюционных заговоров и войны, VI Всероссийский чрезвычайный съезд Советов (ВЧС), проходивший 8 ноября 1918 г. под председательством Я. Свердлова, издал постановление «О точном соблюдении законов»<sup>7</sup>. По сути, съезд призывал всех к соблюдению, исполнению и уважению законов, отступление от которых допускалось только в исключительных случаях, обоснованных необходимостью прекращения гражданской войны и ведения борьбы с

контрреволюцией. Впервые установлено, что должностные лица и советские учреждения обязаны вести краткий протокол в двух случаях:

- 1) по факту возникновения спора между гражданами и должностными лицами или органами. В данном случае существо спора — волокита или чинимые гражданам в их законных притязаниях затруднения;
- 2) по факту возникновения спора между должностными лицами или органами. Предметом спора является нарушение компетенции и превышение пределов власти.

Соответствующий протокол составляется в двух экземплярах, один из них вручается гражданину, подавшему жалобу, а второй направляется вышестоящему должностному лицу или органу. Пунктом 5 постановлено, что должностные лица, нарушившие требования о составлении протокола и отказавшиеся в его составлении, предаются народному суду.

В этом же году разработан проект «Положения о Комитете», отдельные выдержки из него приводятся в работе М. Д. Загряцкова. Автор считает положение проектом организации системы административной юстиции и в дальнейшем административных судов. «Этот проект, — говорит он, — представляет собой интересную попытку в терминах и нормах советского права создать высший административный суд, вооруженный социальными и юридическими гарантиями»<sup>8</sup>. Существенными его нормами признаны учреждение Особого комитета по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) государственных учреждений, должностных лиц, обеспеченность представительства в нем социальных групп населения, а также выборность членов комитета. К сожалению, ознакомиться с полным содержанием проекта ввиду его отсутствия не удалось. Не получив поддержки и признания, законопроект так и остался законопроектом. Его нереализованность М. Д. Загряцков связывает с мнением Особого совещания, нашедшего учреждение административного суда несвоевременным и слишком сложным, заменив его проектом Бюро жалоб<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Каюмов Д. Р. К вопросу зарождения и становления административной юстиции в России // Записки Горного института. СПб., 2003. Т. 155. Ч. 1. С. 274.

<sup>7</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве). М.: Право и жизнь, 1924. С. 33–34.

<sup>9</sup> Загряцков М. Д. Указ. соч. С. 35.

Исследование показало, что развитие советского законодательства в этой области правоотношений пошло по другому пути. Как правильно заметил В. В. Шабанов, за всю историю Советского Союза советская власть придавала значимость работе с жалобами граждан, требовала внимательного отношения к ним руководителей всех уровней, всех работников советских учреждений<sup>10</sup>.

Рабоче-крестьянский аппарат, возведенный на месте уничтоженного буржуазно-бюрократического аппарата, в развитии социалистического общества выбрал курс на очищение советских органов от бюрократической скверны и бумажной волокиты. Решение этой крупной задачи виделось в вовлечении рабочих и крестьян в управление делами советского государства, в осуществлении ими народного контроля над управленческой деятельностью, улучшении системы управления, а также предании суду виновных. Итогом стало образование органа государственного контроля (ГК). Его полномочия, как следует из декрета Центрального исполнительного комитета Советов (ЦИК) от 12.04.1919<sup>11</sup>, заключались в обеспечении верховенства закона во всех сферах народного хозяйства и государственного управления. Согласно декрету, на орган ГК возложены функции непосредственного фактического контроля, обеспечивающего быстрое, неуклонное и целесообразное осуществление декретов и постановлений центральной власти во всех областях хозяйства и ГК.

Для решения указанных задач в перспективе предусматривалось учреждение при данном органе Особого бюро приема заявлений от советских граждан и учреждений, в которых сообщаются сведения о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях со стороны должностных лиц. Так, Народный комиссариат (Наркомат) ГК с 4 мая 1919 г. приступил к организации при нем в центре Центрального бюро (ЦБ) жалоб и заявлений, а с 24 мая 1919 г. — к организации на местах при губернских отделениях Наркомата местных от-

делений. Порядок организации и функционирования деятельности местных бюро регламентирован Положением о местных отделениях ЦБ жалоб и заявлений<sup>12</sup>, в соответствии с которым данный орган образуется как самостоятельный подраздел. Руководителем местного бюро жалоб и заявлений является специальный заведующий, назначенный по рекомендации местных партийных, профессиональных организаций. Правила подачи и рассмотрения жалоб и заявлений определены постановлением Наркомата ГК от 04.05.1919 «О Центральном бюро жалоб и заявлений при Народном комиссариате государственного контроля»<sup>13</sup>. В соответствии с этими правилами, жалобы и заявления подавались в устной или письменной форме, лично или почтовой связью. За обращение с жалобой и заявлением сборы не взимались.

В соответствии с п. 5 названного постановления, в подведомственности ЦБ жалоб и заявлений находились жалобы и заявления: 1) на незакономерность, нецелесообразность и несогласованность обжалованных действий с декретами, распоряжениями и общим направлением политики центральной власти; 2) на злоупотребления, канцелярскую волокиту, грубое обращение и т.п.

Постановления ВЦИК и СНК Советов, а также акты судебных учреждений обжалованию в ЦБ жалоб и заявлений не подлежат. Но, если в жалобе или заявлении сообщаются сведения о злоупотреблениях судьями своими должностными полномочиями, то жалоба подлежит рассмотрению ЦБ жалоб и заявлений. Иные обращения, например связанные с подачей исков о возмещении убытков, причиненных гражданам или учреждениям незакономерными или нецелесообразными действиями должностных лиц, находились в подсудности судебных учреждений.

Реализация органом ГК функций, возложенных на него декретом от 12.04.1919, в условиях расширения хозяйственно-экономических и административных задач, стоящих перед советской властью, была практически неосуществи-

<sup>10</sup> Шабанов В. В. Рассмотрение жалоб граждан как форма контроля над советским государственным аппаратом (1917–1927) // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 33.

<sup>11</sup> Декрет ЦИК Советов от 12.04.1919 «О государственном контроле» // URL: <http://istmat.info/node/35807> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>12</sup> Постановление Наркомата государственного контроля от 24.05.1919 «О местных отделениях Центрального бюро жалоб и заявлений (Положение)» // URL: <http://istmat.info/node/38029> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>13</sup> URL: <http://istmat.info/node/38028> (дата обращения: 13.12.2019).

ма. Каким же мог быть выход из сложившейся ситуации? Выход из него члены ВЦИК 7-го созыва, на котором председательствовал М. Калинин, видели в привлечении широких масс населения к реализации этой функции. Плодом размышлений стало создание в центрах и на местах рабоче-крестьянских инспекций (РКИ), к которым перешли все функции реорганизованного органа ГК. Высшее должностное лицо РКИ — народный комиссар. Функции контролирующих органов по новому декрету те же, что и прежде. Тем не менее круг полномочий нового органа контроля, предусмотренный декретом ВЦИК Советов от 08.02.1920 «О рабоче-крестьянской инспекции (Положение)»<sup>14</sup>, в сравнении с ранее функционировавшим органом, был значительно расширен. Применительно к рассматриваемой теме заострим внимание на некоторых новых функциях РКИ:

- наблюдение за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и за правильным их движением, а также образование при РКИ особого бюро для приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц;
- представление на рассмотрение центральной и местной властей конкретных предложений, выработанных на основе наблюдений и обследований, об упрощении аппарата советской власти, упразднении параллелизма в работе, бесхозяйственности, канцелярской волокиты, а также и о преобразованиях всей системы управления в тех или иных областях государственного строительства.

Функцию РКИ, предусмотренную п. «в» декрета ВЦИК Советов от 08.02.1920, которая состоит в осуществлении контроля над исполнением упомянутого выше декрета «О точном соблюдении законов», нужно подчеркнуть отдельно. Пункт «в» гласит: «Наблюдение за точным исполнением декрета 6-го Всероссийского съезда Советов о законности». Из этого заключаем, что ВЦИК Советов наделил центральные

и местные РКИ полномочием по обеспечению верховенства советского закона во всех сферах жизнедеятельности социалистического общества. В дополнение к нему Совет рабоче-крестьянской обороны (РКО), проходивший под председательством В. И. Ленина, своим постановлением от 08.12.1918 «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты»<sup>15</sup> воспретил издание актов, мешающих нормальному и бесперебойному функционированию деятельности государственного аппарата. Об этом же говорится в декрете СНК РСФСР от 30.12.1919 «Об устранении волокиты»<sup>16</sup>, который также призывал все центральные и местные органы советской власти устанавливать контроль над соблюдением декрета «О точном соблюдении законов», а также привлекать к ответственности лиц, виновных в его неисполнении.

Вместе с тем Совет РКО указал, какие акты по указанию наркоматов подлежат отмене: 1) постановления и распоряжения областных и местных советских учреждений, тормозящие деятельность центральной власти в деле передвижения людей и продуктов; 2) постановления и распоряжения областных и местных советских учреждений, стесняющие деятельность центральной власти в деле распоряжения общенародной собственностью<sup>17</sup>.

Сказанное подтверждает, что полномочиями по признанию нормативных правовых актов незаконными, за исключением органов суда, наделены законодательные, распорядительные и контролирующие органы государственной власти. Первоначально Президиум ВЦИК имел полномочия по утверждению и приостановлению действий постановлений СНК<sup>18</sup>. Затем, начиная с 23 декабря 1920 г., Президиум ВЦИК фактически осуществляет полномочия органа верховной власти. Согласно новому постановлению «О советском строительстве»<sup>19</sup>, он правомочен издавать от имени ВЦИК постановления. Постановления Совета труда и обороны (СТО — до апреля 1920 г. Совет РКО), действующего на

<sup>14</sup> URL: <http://istmat.info/node/41210> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>15</sup> URL: <http://istmat.info/node/31984> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>16</sup> URL: <http://istmat.info/node/40859> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>17</sup> URL: <http://istmat.info/node/31984> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>18</sup> Постановление VII Всероссийского съезда Советов от 12.12.1919 «О советском строительстве» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Постановление VIII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов от 23.12.1920 «О советском строительстве» // СПС «КонсультантПлюс».

правах Комиссии СНК, имеют обязательную силу для всех учреждений и должностных лиц. Их постановления, решения, акты отменяются или приостанавливаются ВЦИК и СНК по протесту отдельных народных комиссаров либо по своему усмотрению. Таким образом, ВЦИК, Президиум ВЦИК и СНК по обращению центральных и местных исполнительных органов — наркоматов — отменяли или приостанавливали все акты, не соответствующие вышестоящим актам и в целом правовой политике советского строительства. Несомненно, в рассматриваемых случаях речь идет о реализации функции нормоконтроля, процессуальным последствием которой фактически является нуллификация нормативных правовых актов.

Несмотря на то что советская власть стремилась обеспечить верховенство закона и установить законность в деятельности органов государственного управления, граждане испытывали серьезные затруднения при подаче жалоб или заявлений в соответствующие ведомства. В советской практике имели место случаи, когда граждане подвергались преследованию со стороны нижестоящих должностных лиц и органов за подачу жалоб или заявлений на их незаконные действия в вышестоящие органы и должностным лицам. В связи с этим на повестке дня ближайшего заседания Президиума ВЦИК встал вопрос об урегулировании порядка подачи жалоб и заявлений. Этот вопрос разрешен изданием циркулярного постановления Президиума ВЦИК от 30.06.1921 «О порядке подачи жалоб и заявлений»<sup>20</sup>. Циркулярное постановление, в отличие от предыдущих постановлений, установило срок от 3 до 7 дней, в течение которых должны быть рассмотрены

обращения. Установлен следующий инстанционный порядок подачи и рассмотрения жалоб, заявлений: 1) I инстанция — уездные бюро жалоб и заявлений; 2) II инстанция — губернские бюро; 3) III вышестоящая инстанция — ЦБ.

Хотелось бы отметить, что, помимо рассмотренных выше нормативных правовых актов, в период 1920–1933 гг. с целью поднятия и укрепления дисциплины в советских учреждениях ВЦИК и СНК РСФСР приняли ряд других документов<sup>21</sup>. Широкий перечень источников в этой сфере деятельности свидетельствует о том, что советская власть из года в год разрабатывала различные меры по противодействию чиновничьей бюрократии и канцелярской волоките. Представляется, что эффективной реализации советской политики, направленной на поднятие и укрепление дисциплины в советских учреждениях, способствует учреждение специализированных судов, каковыми явились дисциплинарные суды. Так, 7 июля 1923 г. на II сессии ВЦИК постановлено учредить при ВЦИК Главный дисциплинарный суд, а также губернские дисциплинарные суды, состоящие при губернских исполнительных комитетах. Правовое регулирование организации и функционирования деятельности этих судов осуществлялось в соответствии с Положением о дисциплинарных судах от 07.07.1923. Рассмотрение и разрешение дел в этих судах проходило в коллегиальном составе членов-судей. Состав губернских (областных) дисциплинарных судов был смешанным, состоял из одного члена президиума областного или губернского исполнительного комитета, одного члена — судьи местного губернского суда, одного члена, назначаемого председателем губернского (об-

<sup>20</sup> URL: <http://istmat.info/node/46228> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>21</sup> См.: декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26.04.1920 «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях»; декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26.04.1920 «О мерах воздействия за неаккуратное посещение заседаний и совещаний»; декрет ВЦИК от 15.05.1920 «О дополнении к декрету “О мерах воздействия за неаккуратное посещение заседаний и совещаний”»; декрет ВЦИК от 27.01.1921 «О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях»; Положение о дисциплинарных судах, утвержденное постановлением ВЦИК от 07.07.1923; декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 14.06.1926 «Об утверждении Положения о дисциплинарных судах»; Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности, утвержденное постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 04.07.1927 (с изм. и доп., внесенными постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28.05.1928); постановление ЦИК и СНК СССР от 13.10.1929 «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик»; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.09.1931 «Об утверждении устава службы в исправительных трудовых учреждениях РСФСР»; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20.03.1932 «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности»; Положение о дисциплинарной ответственности работников юстиции, утвержденное постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10.08.1933.

ластного) исполнительного комитета, который одновременно являлся председателем этого суда. В состав Главного дисциплинарного суда входят председатель и два члена, назначаемые по выбору Президиума ВЦИК.

Губернские дисциплинарные суды представляли собой нижестоящую инстанцию, чьи акты в 7-дневный срок обжаловались в вышестоящую инстанцию — Главный дисциплинарный суд. Акты последнего окончательные, пересмотру не подлежат. При этом дело о служебном проступке или упущении не может быть возбуждено в дисциплинарных судах, если с момента их совершения прошел 1 год. Надзор за деятельностью нижестоящих дисциплинарных судов осуществлял Главный дисциплинарный суд, областные или губернские исполнительные комитеты, при которых они состояли, а вышестоящего дисциплинарного суда — сам Президиум ВЦИК.

Дисциплинарным судам подсудны категории дел, связанные со служебными упущениями и проступками должностных лиц, если их действия не влекут за собой установленную советским законодательством уголовную ответственность. Правила подсудности определены в ст. 3 и 4 Положения о дисциплинарных судах. Критерием разграничения дел, подлежащих рассмотрению и разрешению губернскими дисциплинарными судами и Главным дисциплинарным судом, служили категории должностей, то есть дела распределялись по правилам персональной подсудности. Так, губернским дисциплинарным судам подсудны дела, возбужденные в отношении: 1) членов губернских и уездных исполнительных комитетов; 2) должностных лиц, избираемых или утверждаемых губернским исполнительным комитетом; 3) директоров и членов правления трестов, а также отдельных предприятий, подведомственных губернским советам народного хозяйства. Главному дисциплинарному суду подсудны дела, возбужденные в отношении: 1) членов ВЦИК и ЦИК автономных республик; 2) народных комиссаров и их заместителей, членов коллегий наркоматов, членов СТО и Малого совета народных комиссаров, председателей и членов президиумов губернских исполнительных ко-

митетов и ответственных должностных лиц центральных учреждений и наркоматов, не ниже заведующих отделами; 3) директоров и членов правления трестов и отдельных предприятий, подчиненных непосредственно центру<sup>22</sup>.

Следует сказать несколько слов о пределах действия Положения о дисциплинарных судах. Общеизвестно, что 26.08.1920 Декретом ВЦИК и СНК как часть РСФСР образована Автономная Киргизская (Казахская) Социалистическая Советская Республика<sup>23</sup>. Три года спустя, 28 декабря 1923 г., под председательством С. Мендешева проходит Большой Президиум Киргизского (Казахского) ЦИК. На повестку дня выносятся четыре вопроса, один из них посвящен организации при КЦИК Главного дисциплинарного суда. По итогам обсуждения третьего вопроса, с учетом мнения А. А. Сольца, члена Центральной контрольной комиссии Коммунистической партии, ответственного за контроль партийной дисциплины, учрежден Главный дисциплинарный суд при КЦИК. Состав суда состоял из следующих товарищей: Озоль — председатель, Алибеков, Шарипов и Данилов — члены. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 02.02.1925 утверждено Положение об Отделении Главного дисциплинарного суда при КЦИК.

М. Брагинский сообщает, что данное постановление устанавливает общее начало, согласно которому как названное отделение, так и губернские дисциплинарные суды в пределах Киргизской (Казахской) АССР действуют на основании Положения о дисциплинарных судах от 07.07.1923. Однако в отношении Киргизской (Казахской) АССР оно применяется с изъятиями, обусловленными необходимостью охраны прав автономной республики и ее органов<sup>24</sup>.

10 июля 1923 г. принят первый Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (ГПК). Кодифицированный акт не содержал каких-либо правил в отношении дел, вытекающих из публичных правоотношений, и даже не применял к ним никаких изъятий. Изъятия касались только обращения взыскания на имущество государственных учреждений, состоящих на государственном бюджете. Известно, что на предыдущих этапах развития государственно-

<sup>22</sup> Постановление ВЦИК от 07.07.1923 «Положение о дисциплинарных судах» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Декрет ВЦИК и СНК от 26.08.1920 «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики» // URL: <http://istmat.info/node/42477> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>24</sup> Брагинский М. Обзор советского законодательства за время с 8 по 14 февраля 1925 г. // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 7. С. 167.



сти, а именно в пореформенный период, Устав гражданского судопроизводства от 1864 г. сохранил отдельные изъятия из общего порядка гражданского судопроизводства, с применением которых рассматривались и разрешались категории дел, именуемые тогда делами казенных управлений.

Тем не менее при обращении к различным нормам ГПК РСФСР 1923 г. обнаруживаются некоторые элементы, присущие делам казенных управлений. В частности, предусматривалось осуществление гражданским отделением губернского суда производства по искам о взыскании вознаграждения за убытки, причиненные незаконными или неправильными действиями государственных органов или должностных лиц, а также об истребовании имущества. К сожалению, к этим категориям дел обеспечительные меры не применялись (ст. 82). Помимо указанных дел, подсудности гражданского отделения губернского суда подлежали иски физических и юридических лиц, предъявляемые к уездному исполнительному комитету или городскому совету уездного города в целом, а не к их отделам. По общему правилу все решения по гражданским делам, за исключением тех дел, в которых ответчиком является государственное учреждение или предприятие, вступали в силу с момента его вынесения и обращались в немедленное исполнение (ст. 186). Решения судов по этим делам вступали в силу по истечении срока, отведенного на принесение кассационной жалобы, а в случае ее поступления — по вынесению кассационной инстанцией окончательного решения (ст. 187). Судебные акты, в том числе по искам, предъявленным к государственным учреждениям или предприятиям, подлежали исполнению судебными исполнителями в срок от двух недель до месяца, исчисляемого со дня получения ими извещения. По правилам суда первой инстанции, Гражданская судебная коллегия Верховного суда рассматривала и разрешала иски к народным комиссариатам или приравненным к народным комиссариатам центральным уч-

реждениям и к губернским исполнительным комитетам в целом, а не к их отделам и управлениям.

Жалобы на действия нотариусов, а также ходатайства об освобождении от военной службы по религиозным убеждениям рассматривались и разрешались губернскими судами в порядке особого производства. По делам об обжаловании действий нотариусов установлен досудебный и судебный порядок, выбор которого зависит от самого заявителя. При этом жалобы, связанные с волокитой, не ограничивались какими-либо сроками. Вместе с тем в постановлении Наркомата юстиции РСФСР от 04.01.1923 «Об основных нормах гражданского процесса»<sup>25</sup> есть указание о том, что жалобы на действия судебных исполнителей подаются народному суду, акты которых в последующем обжалуются в кассационном отделении губернского суда.

Позднее в подсудность народных судов переданы жалобы трудящихся о неправильностях в списках избирателей<sup>26</sup>. Правила подсудности не изменились с принятием в 1950 г. нового Положения о выборах в Верховный Совет СССР<sup>27</sup>.

Активизация мер, направленных на поднятие и укрепление дисциплины труда в советских органах, а также на борьбу с должностными правонарушениями, потребовала учреждения дисциплинарных судов автономных республик, краевых, областных, уездных, окружных дисциплинарных судов. В литературе тех лет отмечено, что новое Положение о дисциплинарных судах, принятое 14 июня 1926 г.<sup>28</sup>, усовершенствовало меры борьбы со служебными правонарушениями, повысило ответственность должностных лиц, устранило проблемы, ранее имевшие место в практике дисциплинарных судов. С. Виленский комментирует, что новое Положение значительно расширяет круг лиц, подсудных дисциплинарным судам, упрощает порядок направления дел в дисциплинарные суды и уточняет их подотчетность. Новое Положение, с его точки зрения, в отличие от старого, объединяет все местные дисциплинарные суды

<sup>25</sup> Постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 04.01.1923 «Об основных нормах гражданского процесса» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См.: постановление ЦИК СССР от 09.07.1937 «Об утверждении «Положения о выборах в Верховный Совет СССР»».

<sup>27</sup> См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 09.01.1950 «Об утверждении «Положения о выборах в Верховный Совет СССР»».

<sup>28</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 14.06.1926 «Об утверждении Положения о дисциплинарных судах» // СПС «КонсультантПлюс».

в единую систему дисциплинарных судов, во главе которого Главный дисциплинарный суд<sup>29</sup>.

Итак, система дисциплинарных судов СССР, согласно новому Положению о дисциплинарных судах от 14.06.1926, выглядела следующим образом:

- а) при ВЦИК — Главный дисциплинарный суд;
- б) при ЦИК автономных республик, не имеющих губернского деления, — дисциплинарные суды автономных республик;
- в) при краевых и областных исполнительных комитетах — краевые и областные дисциплинарные суды;
- г) при исполнительных комитетах автономных областей — областные дисциплинарные суды;
- д) при губернских исполнительных комитетах — губернские дисциплинарные суды;
- е) при окружных исполнительных комитетах — окружные дисциплинарные суды;
- ж) при уездных и соответствующих им исполнительных комитетах — уездные (или соответствующих иных наименований) дисциплинарные суды.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28.05.1928 положения о дисциплинарных судах и об Отделении Главного дисциплинарного суда при КЦИК отменены. В частности, постановлено, что дела, находящиеся на рассмотрении дисциплинарных судов и не законченные производством, нужно передать в подлежащие судебные учреждения.

Заостряя внимание на задачах советского строительства, для реализации которых приняты многочисленные нормативные правовые акты, С. К. указывает на слабость правового регулирования организации и деятельности центральных, местных, ведомственных, межведомственных учреждений<sup>30</sup>. Самым уязвимым местом признан параллелизм в работе, который в конечном счете негативно сказывается на производительности труда и затрат сил. Дело в том, что одни учреждения выполняли несвойственные им функции, вторые — загружены, а третьи, напротив, разгружены. Поэтому С. К. считал, что «нужно создание порядка, при котором всякого рода незаконные действия

власти, нарушение советскими учреждениями их компетенции, могли бы пресекаться быстро и определенно». Причем его созданием должны заниматься административные суды, а не Бюро жалоб и заявлений. Продолжая мысль, С. К. пишет, что «для РСФСР настоятельно встает вопрос об административной юстиции»<sup>31</sup>, которая в состоянии решить задачи советского строительства, поставленные на VII–VIII Всероссийских съездах Советов (ВСС). Однако, как полагает автор, для ее успешной реализации необходимо укрепить авторитет административных судов и придать им независимость.

Анализируя перечисленные выше нормативные правовые акты советской власти, А. И. Елистратов придает институту административной юстиции важность в обеспечении законности в государственном управлении. Законодательство того периода для него есть совокупность действий, которые в последующем должны привести к учреждению административных судов, в систему которых входит верховный административный суд и местные административные суды (областные и губернские). Он полагает, что административная юстиция вполне совместима с любым политическим строем общества, может функционировать, например, наряду с наркоматами. Для этого прежде всего необходимо отказаться от устаревших представлений о теории разделения власти, правильно организовать систему административной юстиции, наделить административные суды полномочием по отмене незаконного акта органов власти, должностных лиц, придать административным судьям независимость. По его словам, «опорой законности является суд»<sup>32</sup>. Поэтому для утверждения законности в советском строительстве А. И. Елистратов считал необходимым обеспечить каждого советского гражданина правом на судебное обжалование актов органов государственной власти и должностных лиц. Все иные формы обращения в органы государственной власти, как жалобы, заявления, предложения, а также протокол, фиксирующий процесс рассмотрения и разрешения обращений, автор относил к вспомогательным средствам утверждения

<sup>29</sup> Виленский С. Новое положение о дисциплинарных судах // Еженедельник советской юстиции. 1926. № 31. С. 941.

<sup>30</sup> С. К. Задачи правового строительства // Пролетарская революция и право. 1921. № 15. С. 84.

<sup>31</sup> С. К. Указ. соч. С. 84.

<sup>32</sup> Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Советское право. 1922. № 1. С. 129.

законности. «При отсутствии института судебного обжалования актов управления составление протокола и принесение жалобы является паллиативом, чахлым, практически почти что бесплодным»<sup>33</sup>, — писал он.

Не случайно современные исследователи, чьи труды посвящены изучению творческого наследия А. И. Елистратова<sup>34</sup>, солидарны с мнением о том, что его мысли об институте административной юстиции актуальны и востребованы по сей день. Напомним, что Институт советского права по предложениям А. И. Елистратова разработал Положение о верховном административном суде и об областных и губернских административных судах Республики. Проект из 48 статей опубликован в 1922 г. на страницах журнала «Советское право». Основные цели учреждения этих судов закреплены в ст. 1 проекта, ими в целом являются: охрана революционной законности; обеспечение взаимодействия государственных учреждений; защита прав советских граждан.

Универсальным средством защиты прав граждан и интересов советской власти, согласно проекту, является административный иск, предъявляемый к государственным учреждениям с требованием о признании административными судами незаконными их актов, решений, действий либо бездействия, за исключением постановлений ВСС, ВЦИК, СНК, СТО, судебных учреждений и Наркомата юстиции. Одно из основных требований, предъявляемых к административным судьям, — это профессионализм, то есть наличие глубоких знаний в области советского права. Здесь заметны элементы, характерные для системы административной юстиции, созданные по германскому образцу, существенным аспектом которого является профессионализм судей. Проект возлагает на административных судей осуществление функций судебного контроля и нормоконтроля, которые состоят в проверке актов, действий либо бездействия государственных учреждений на предмет их соответствия закону. Высший судебный контроль и нормоконтроль принадлежит

Наркомату юстиции. Таким образом, полномочия административных судей заключаются в обеспечении верховенства закона в сфере государственного управления.

Вслед за А. И. Елистратовым, рассматривая строение административной юстиции в контексте индивидуалистической идеологии капиталистических государств, Е. Носов резюмировал, что создание административного суда обусловлено необходимостью защиты субъективных публичных прав. Согласно его представлениям, в таких государствах административный иск, направленный против администрации, ограничивает права государства, что неприемлемо в советском государстве, выполняющем роль опекуна прав своих граждан. «С отменой индивидуалистического государства у нас нет почвы для субъективных публичных прав»<sup>35</sup>, — писал он. Поэтому для него то, что составляет содержание системы административной юстиции, организованной в индивидуалистических государствах, при социалистическом строе невозможно. Обобщая выработанные советским государством способы урегулирования споров, возникших в сфере публичных правоотношений, Е. Носов полагает, что развитие советской системы административной юстиции должно идти взамен западноевропейской системе в ее чистом виде. «Административная юстиция в западноевропейском смысле, как узаконяющая состояние спора и распри между трудящимися и администрацией, нам органически чужда»<sup>36</sup>, — пишет Е. Носов. Однако жалобы и заявления, подаваемые советскими гражданами, для него не более как сообщения о недостатках в их деятельности, механизм улучшения работы государственного аппарата, а не средство защиты публичных прав.

«Мы, — писал А. Шварцбург в 1927 г., — до настоящего времени значительных достижений в деле прохождения жалоб отметить не можем»<sup>37</sup>. Автор объясняет это тем, что законодательство, регулирующее порядок рассмотрения и разрешения жалоб, не обладает полнотой и ясностью. Отсюда на практике возникает парал-

<sup>33</sup> Елистратов А. И. Указ. соч. С. 129.

<sup>34</sup> Нижник Н. С., Дергилева С. Ю. Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2 (62). С. 69–70.

<sup>35</sup> Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. Журнал Института советского права. 1925. № 4 (16). С. 70.

<sup>36</sup> Носов Е. Указ. соч. С. 83.

<sup>37</sup> Шварцбург А. О порядке обжалования действий местных органов власти // Вестник советской юстиции. 1927. № 5 (87). С. 167.

лелизм и несогласованность в работе различных ведомств, рассматривающих и разрешающих жалобы. Сопоставляя административный и судебный порядок обжалования, А. Шварцбург обращает внимание на то, что судебные процедуры рассмотрения и разрешения жалоб крайне сокращены и детально конкретизированы. Напротив, административные процедуры чрезвычайно усложнены и хаотичны.

Как видим, в научной среде тех лет продолжали перешептываться отголоски мыслей об организации и функционировании в СССР административных судов. Но эти мысли — то ли в силу своей слабости, то ли смутности — так и не дошли до самой верхушки советской власти. Соответственно, в СССР административные суды так и не были созданы, а споры, возникавшие между государством и гражданами, продолжали рассматриваться и разрешаться в административном порядке. На взгляд Ю. Н. Старилова, причина в том, что суд представлялся органом защиты от посягательства на Советское государство, а не гарантом ответственности государства перед гражданами<sup>38</sup>.

Следовательно, при той социально-политической организации не в полной мере соблюдался один из главных принципов правового государства — принцип взаимной ответственности государства перед гражданами и граждан перед государством.

Ближе к концу первой половины XX в. ситуация несколько изменится в пользу расширения прав граждан и подсудности судебных учреждений. ЦИК и СНК СССР издадут совместное постановление «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан»<sup>39</sup>. Как подсказывает само наименование постановления, действия налоговых

органов, заготовительных органов, сельсоветов и райисполкомов, связанные с изъятием имущества колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан в счет покрытия их налоговой и иной задолженности, подлежат судебному контролю.

Напомним, ранее меры взыскания, применявшиеся органами взыскания к учреждениям, предприятиям и организациям обобщественного сектора, а также к частным лицам, не подлежали какому-либо контролю со стороны судов. Согласно порядку обжалования действий и распоряжений должностных лиц по взысканию платежей, установленному Положением о взыскании налогов и неналоговых платежей<sup>40</sup>, жалобы подведомственны административным органам. В соответствии с п. 42 Положения, жалобы на неправильные действия или распоряжения должностных лиц, допущенные ими при взыскании платежей, подаются в тот орган, которому эти лица непосредственно подчинены или по распоряжению которого производится взыскание. Срок рассмотрения и разрешения — 5 дней. Эти решения могут быть обжалованы в месячный срок непосредственно в вышестоящий орган, постановление которого является окончательным. Следовательно, жалобы по основаниям незаконности решений, распоряжений, действий органов взыскания не были подсудны судебным учреждениям.

Изъятие по новому постановлению «Об отмене административного порядка...» производится органами взыскания только по решению народного суда (п. 2). Установлено, что органы взыскания за 10 дней до возбуждения дела в суде обязаны своим письменным предупреждением поставить об этом в известность недоимщика (п. 3). Тем самым ЦИК и СНК СССР предоставляют недоимщикам возможность до суда погасить задолженность, образованную по налогам и другим обязательным платежам. Погашение задолженности в течение 10 дней после вынесения судом решения отменяет это

<sup>38</sup> Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 35.

<sup>39</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР от 11.04.1937 «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан» // URL: <http://istmat.info/node/24110> (дата обращения: 13.12.2019).

<sup>40</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР от 17.09.1932 «Положение о взыскании налогов и неналоговых платежей» // URL: <http://istmat.info/node/24109> (дата обращения: 13.12.2019).

решение. Так, в соответствии с абз. 2 п. 4 постановления, в случае, если недоимщик покроем недоимку до суда, судебное дело прекращается. В соответствии с абз. 3 п. 4 постановления, в таких случаях решение суда об изъятии имущества теряет силу с отнесением на недоимщика судебных издержек в размере от 3 до 10 руб.

Совместное постановление ЦИК и СНК СССР от 11.04.1937 действовало до 1981 г., оно утратило силу в связи с утверждением 26 января 1981 г. Положения о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей. Согласно новому порядку обжалования, жалобы на неправильные действия должностных лиц налоговых органов в месячный срок рассматриваются и разрешаются налоговым органом, по распоряжению которого производится взыскание, а иными органами — взыскания в пятидневный срок. Согласно ведомственному порядку, решения нижестоящих органов обжалуются в месячный срок вышестоящим органам. Гражданам открывается путь к судебному порядку обжалования только при соблюдении досудебного инстанционного порядка обжалования. Недостаток в том, что действия должностных лиц налоговых органов на момент рассмотрения и разрешения по ним жалоб в суде не приостанавливаются.

Годы спустя разворачиваются бурные дискуссии вокруг таких вопросов, как: административный иск; административный процесс, административное процессуальное право, административное судопроизводство; судебное право. Так, А. Ф. Клейман, рассматривая административное право в соотношении с гражданским процессом, в качестве критерия их разграничения выделял характер правоотношений, статус субъектов, а также нормы и правила, с применением которых регулируются общественные отношения. Административное право, по его рассуждениям, регулирует особый тип общественных отношений, то есть властеотношения, складывающиеся в процессе управления, соответственно, они не могут быть предметом судебного разбирательства. Советское административно-процессуальное право им признано ветвью процессуального или судебного права<sup>41</sup>. Обоснованием его доводов служат следующие аргументы. Во-первых, оно

регулирует порядок осуществления судом социалистического правосудия по административным делам. Во-вторых, его предметом является деятельность суда по рассмотрению и разрешению спора об административных правах и обязанностях, возникающих в процессе исполнительно-распорядительной деятельности. Административный иск, вытекающий из спорного административного дела, по мнению А. Ф. Клеймана, может быть подан истцом даже при отсутствии у него материального административного права.

Буквально спустя год в советской периодике появляется статья, которая подвергает критике взгляды А. Ф. Клеймана. Противясь административному иску и административному процессу, автор статьи настаивал на том, чтобы дела, в которых отсутствует спор о праве гражданском, разбирались судами в порядке особого производства. Со слов С. Абрамова: «Опыт почти тридцатилетнего советского строительства показывает, что в СССР нет никакой почвы для возникновения и развития административной юстиции и административного процесса и что попытки обосновать на почве действующего права наличие в СССР указанных институтов могут принести только вред»<sup>42</sup>.

В итоге советский законодатель сделал выбор в пользу особого производства, в порядке которого рассматривались и разрешались в том числе дела, возникающие из административно-правовых отношений. Результат сделанного выбора остановил развитие других форм судопроизводства, в частности административного судопроизводства, а также создание административных судов.

Завершая анализ теории, законодательства и практики первой половины XX в., следует сказать, что административная юстиция в этот период представляла собой систему, направленную на всемерную охрану советского законодательства. Очевидно, такое понимание административной юстиции тесно связано с правовой политикой того времени. Основной вектор развития — движение к советскому социалистическому строю, на пути которого встречались контрреволюционные заговоры свергнутого класса. Достижение указанной цели виделось в решении задачи по улучше-

<sup>41</sup> Клейман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9. С. 14.

<sup>42</sup> Абрамов С. В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. 1947. № 3. С. 8.

нию механизма управления советским государством, решаемой путем выявления и устранения условий и причин, препятствующих его нормальному и бесперебойному функционированию. Выявлению и устранению недостатков в управленческой сфере деятельности помогли жалобы и заявления граждан о нарушении, неисполнении, несоблюдении советскими учреждениями и должностными лицами советского законодательства.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абрамов С.* В советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. — 1947. — № 3 (март). — С. 8–10.
2. *Брагинский М.* Обзор советского законодательства за время с 8 по 14 февраля 1925 года // Ежедневник советской юстиции. — 1925. — № 7. — С. 166–167.
3. *Виленский С.* Новое положение о дисциплинарных судах // Ежедневник советской юстиции. — 1926. — № 31 (8 августа). — С. 941–943.
4. *Елистратов А. И.* Об утверждении законности в советском строительстве // Советское право. — 1922. — № 1. — С. 128–134.
5. *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве). — М.: Право и жизнь, 1924. — 95 с.
6. *Каюмов Д. Р.* К вопросу зарождения и становления административной юстиции в России // Записки Горного института. — 2003. — Т. 155. — Ч. 1. — С. 272–275.
7. *Клейман А. Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. — 1946. — № 9. — С. 11–14.
8. *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2014. — № 2 (62). — С. 66–73.
9. *Носов Е.* К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. Журнал Института советского права. — 1925. — № 4 (16). — С. 70–85.
10. *С. К.* Задачи правового строительства // Пролетарская революция и право. — 1921. — № 15. — С. 83–86.
11. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция в России // Lex russica. — 2016. — № 1. — С. 21–33.
12. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. — Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2013. — С. 27–174.
13. *Чечот Д. М.* Административная юстиция. Теоретические проблемы. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. — 133 с.
14. *Шабанов В. В.* Рассмотрение жалоб граждан как форма контроля над советским государственным аппаратом (1917–1927) // Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 9. — С. 33–37.
15. *Шварцбург А.* О порядке обжалования действий местных органов власти // Вестник советской юстиции. — 1927. — № 5 (87). — С. 167–171.
16. *Шеймин П. Н.* Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1999. — С. 69–106.

Материал поступил в редакцию 13 декабря 2019 г.

#### REFERENCES

1. Abramov S. V sovetskom prave ne mozhet byt administrativnogo iska [In Soviet law there can be no administrative claim]. *Sotsialisticheskaya zakonnost [Socialist Legality]*. 1947;3(March):8–10. (In Russ.).
2. Braginskly M. obzor sovetskogo zakonodatelstva za vremya s 8 po 14 fevralya 1925 goda [Review of Soviet Legislation during the period from 8 to 14 February 1925]. *Ezhenedel'nik sovetskoy yustitsii [Soviet Justice Weekly]*. 1925;7:166–167. (In Russ.).

3. Vilenskiy S. Novoe polozhenie o distsiplinarnykh sudakh [New Regulation on Disciplinary Courts]. *Ezhenedel'nik sovetskoy yustitsii [Soviet Justice Weekly]*. 1926;31(8 August):941—943 (In Russ.).
4. Elistratov A.I. ob utverzhdenii zakonnosti v sovetskom stroitel'stve [On the approval of legality in Soviet construction]. *Sovetskoe pravo [Soviet Law]*. 1922;1:128—134 (In Russ.).
5. Zagryatskov M.D. Administrativnaya yustitsiya i pravo zhaloby v teorii i zakonodatel'stve (razvitiye idei i printsipov administrativnoy yustitsii. Administrativnyy protsess i pravo zhaloby v sovetskom zakonodatel'stve) [Administrative Justice and the Law of Complaint in Theory and Legislation (Development of the Idea and Principles of Administrative Justice. Administrative Procedure and law of complaint in Soviet legislation)]. Moscow: Pravo i Zhizn Publ.; 1924 (In Russ.).
6. Kayumov D.R. K voprosu zarozhdeniya i stanovleniya administrativnoy yustitsii v Rossii [On the issue of the origin and formation of administrative justice in Russia]. *Journal of the Mining Institute*. 2003;155(1):272—275 (In Russ.).
7. Kleyman A.F. Voprosy grazhdanskogo protsessa v svyazi s sudebnoy praktikoy [Issues of civil process in connection with judicial practice]. *Sotsialisticheskaya zakonnost [Socialist Legality]*. 1946;9:11-14. (In Russ.)
8. Nizhnik N.S., Dergileva S.Yu. Gosudarstvo i pravo v teoreticheskom nasledii A. I. Elistratova [The state and law in the theoretical heritage of A. I. Elistratov]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta MVD Rossii*. 2014;2(62):66—73 (In Russ.).
9. Nosov E. K voprosu o teorii sovetskoy administrativnoy yustitsii [To the question of the theory of Soviet administrative justice]. *Sovetskoe pravo. Zhurnal instituta sovetskogo prava [Soviet Law. Journal of the Institute of Soviet Law]*. 1925;4(16):70—85 (In Russ.).
10. Zadachi pravovogo stroitel'stva [Problems of Legal Construction]. In: Proletarskaya revolyutsiya i pravo [Proletarian Revolution and Law]. 1921;15:83—86 (In Russ.)
11. Starilov Yu.N. Administrativnaya yustitsiya v Rossii [Administrative justice in Russia]. *Lex russica*. 2016;1:21—33 (In Russ.)
12. Starilov Yu.N. Administrativnaya yustitsiya: problemy teorii [Administrative Justice: Problems of Theory]. In: Starilov Yu.N., editor. Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: razvitiye teorii i formirovaniye administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva [Administrative Judicial Proceedings in the Russian Federation: Development of Theory and Formation of Administrative Procedural Legislation]. Issue 7. Voronezh: Voronezh State University Publ.; 2013 (In Russ.).
13. Chehot D.M. Administrativnaya yustitsiya. Teoreticheskie problemy [Administrative Justice. Theoretical problems]. Leningrad: Izd-vo Leningr. un-ta Publ.; 1973 (In Russ.).
14. Shabanov V.V. Rassmotreniye zhalob grazhdan kak forma kontrolya nad sovetskim gosudarstvennym apparatom (1917—1927) [Consideration of citizens' complaints as a form of control over the Soviet state apparatus (1917—1927)]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*. 2013;9:33—37. (In Russ.)
15. Schwarzburg A. O poryadke obzhalovaniya deystviy mestnykh organov vlasti [On the procedure of appeal against actions of local authorities]. *Vestnik sovetskoy yustitsii*. 1927;1 (87):167—171 (In Russ.).
16. Sheimin P.N. Uchebnyy zakonodatel'stva vnutrennego upravleniya (politseyskogo prava). Obshchaya chast [Textbook of internal administration law (police law). General part. In: Starilov Yu.N., editor. Russian police (administrative) law: The end of the 19th — early 20th century: A chrestomathy. Voronezh: Voronezh State University Publ.; 1999 (In Russ.).