

УДК 342.95  
DOI 10.52452/19931778\_2022\_1\_72

## ФОРМИРОВАНИЕ ИМПЕРСКОЙ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

© 2022 г.

*Д.Р. Зайнутдинов*

Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова, Казань  
Институт социальных и гуманитарных знаний, Казань

knight\_1988@mail.ru

*Поступила в редакцию 12.05.2021*

Настоящая статья посвящена анализу формирования и развития теории административной юстиции в России в позднеимперский период (с конца XIX века до 1905 года). Основное внимание автор уделил изучению правовых воззрений на данный институт крупнейших правоведов того времени, таких как Н.М. Коркунов, Н.О. Куплеваский, И.Т. Тарасов. В настоящее время административисты постоянно обращаются к имперской государственно-правовой мысли. Это, в свою очередь, говорит о высокой актуальности поставленной в статье проблемы.

*Ключевые слова:* административная юстиция, административные суд, Российская империя, монархия, правовое государство.

Отечественная теория административной юстиции прошла весьма долгий и далеко не однозначный путь своего развития. Периоды динамичного выковывания идейной базы сменялись периодами отрицания административной юстиции как таковой. В данном отношении В.А. Саяпин отмечает: «Дискуссия по проблемам административной юстиции в России ведется более ста двадцати лет. ... До сих пор среди историков права не угасают споры относительно времени возникновения и формы организации административной юстиции в России. Одни исследователи полагают, что административная юстиция в России появилась только после судебной реформы 1864 года; по мнению других, истоки административного права восходят к царствованию Александра I; третьи утверждают, что административной юстиции в России не было ни в имперский период, ни в советское время» [1, с. 28].

Тем не менее нельзя оспорить тот факт, что особо значимым периодом в формировании теории административной юстиции стала позднеимперская эпоха – конец XIX – начало XX века. Над созданием научного фундамента трудились множество правоведов – специалистов в области полицейстики, государствоведения, администрирования и конституционализма. Изучение природы административно-правовых споров, разъяснение сущности административного процесса, выдвижение идеи о необходимости обособления административного направления в судебной ветви власти, создание концепций учреждения административных судов, разработка проектов нормативных правовых актов, посвященных административному судопроиз-

водству, – все это легло в основу современной теории административной юстиции. В настоящее время административисты постоянно обращаются к имперской государственно-правовой мысли, менее чем за полвека накопившей немалый научный материал, который в полной мере можно использовать и при строительстве современной демократической России. Идеал конституционного правового государства не утратил своей актуальности, и поныне современные теоретики грезят о его пришествии.

На должном теоретическом уровне об административной юстиции как отдельном направлении судебной ветви власти в России заговорили только в конце XIX века. Так, в 1870–1870-х годах стали появляться первые яркие научные работы виднейших имперских правоведов Н.М. Коркунова, Н.О. Куплеваского, И.Т. Тарасова и других.

Одним из первых административистов был заслуженный профессор и ректор Императорского Харьковского университета с 1901 по 1905 год Николай Осипович Куплеваский (1847–1917 годы). Примечательно, что далеко не только с юриспруденцией была связана научная деятельность Н.О. Куплеваского, но еще с ботаникой. В мае 1885 года он защитил диссертацию на степень доктора ботаники. Значительная часть его научных работ посвящена морфологии водорослей. Также он заведовал ботаническим садом и ботаническим кабинетом, читал курс ботаники. Параллельно он занимался вопросами правоведения и имел должность ординарного профессора по кафедре государственного права. Удивительное несоприкосновение сфер научных интересов! Точная дата

смерти Н.О. Куплеваского отсутствует, известно лишь, что он умер в 1917 году.

В 1870–1880-х годах он опубликовал ряд научных работ, посвященных институту административной юстиции. В частности, в Харькове в 1879 году вышла монография «Административная юстиция в Западной Европе. I. Административная юстиция во Франции» [2]. Тесно связанными с теорией административной юстиции являлись и статьи «О пределах повиновения незаконным распоряжениям и действиям должностных лиц» [3] (1887 год) и «Государственная служба в теории и в иностранном действующем праве» [4] (1888 год). Кроме того, им опубликован ряд статей в «Юридическом Вестнике»: «Принцип разделения властей в строе современного государства» (1882 год, №11 и 12) и «О пределах повиновения незаконным распоряжениям и действиям должностных лиц» (1887 год, № 9).

Идеалом для Н.О. Куплеваского являлось правовое государство, в котором, по мысли теоретика, граждане принимают участие в государственной деятельности, уважается личность, обеспечивается принцип законности во всех сферах правоотношений [2, с. I]. Исходя из этой позиции формировались и взгляды на положение судебной системы среди других ветвей власти.

Н.О. Куплеваский, приступив к изучению административной юстиции в России в конце 1870-х годов, четко обозначил ряд важных проблем предстоящего формирования административной юстиции в России. Из этих проблем он выделил главную – отсутствие самой теории административной юстиции [2, с. X–XI]. Российское правоведение существенно отставало от западных стран в развитии многих институтов правового государства, и административная юстиция была одним из них. Фактически Н.О. Куплеваский призвал теоретиков к активному исследованию проблемы административной юстиции как самостоятельного направления в судебной системе. Для власти его труд по сути представлял собой специфические рекомендации по практическому построению административной юстиции в России.

Нельзя не отметить, что в указанном труде автор указал на проблему терминологии административного процессуального права, которая не теряет актуальности и поныне. В частности, речь идет о применении таких терминов, как «административная юстиция» и «административные суды» (судопроизводство), и их соотношении. «Собственно говоря, “административная юстиция” есть термин не вполне удачный, так как, во 1-х, грамматическое значение слова “юстиция” обнимает и уголовную юстицию; во 2-х, слово “административная” наво-

дить на мысль, что это такой род юстиции, в котором, в качестве судьи, действуют административные органы» [2, с. XIX], – писал Н.О. Куплеваский. При этом сам теоретик склонялся к использованию именно термина «административная юстиция».

Еще одной проблемой формирования административной юстиции, обозначенной Н.О. Куплеваским, являлась необходимость разграничения понятий «закон» и «подзаконный нормативный акт» [2, с. X]. Правовед, вдохновленный «Великими реформами Александра II», подчеркивал, что в России создано еще недостаточно «средств для поддержания права и закона в области управления» [2, с. XI]. Отсюда он и выделял, что неясность природы актов управления в отечественном правоведении породила проблему частой подмены законов подзаконными актами. Например, серьезным вопросом было окончательное определение места «указа» в иерархии нормативных правовых актов. «Следует особо отметить и то, что правители России никогда не были всерьез заинтересованы в прояснении соотношения закона и указа, справедливо осознавая в этом собственное саморазоблачение. Для них всегда было выгодным отождествление указа и закона в общественном сознании. Отсюда – вечная российская проблема расширительного понимания закона» [5, с. 56]. Проблема соотношения закона и подзаконного акта выступала одним из важнейших вопросов, решение которого было крайне необходимо не только для создания полноценной системы административной юстиции. Неразрешенность этой проблемы на конец XIX века тормозила и реализацию идеи разделения государственной власти на три ветви. Не стоит забывать, что 1880–1881 годы – это период бурного обсуждения «Конституции М.Т. Лорис-Меликова». А потому разрешение на теоретическом уровне проблемы соотношения закона и подзаконного акта, в пользу того, что «подлинным законом» является исключительно нормативный правовой акт, изданный высшим представительным органом, укрепило бы позиции сторонников развития парламентаризма в стране.

С другой стороны, эпоха реформ не только придала динамичность деятельности государственных органов, но и внесла в нее известную хаотичность. В связи с этим обращение внимания на административную юстицию, как на институт защиты прав граждан от неправомерных действий органов управления, являлось крайне актуальным. В данном спектре Н.О. Куплеваский подчеркивал: «Необходимость в организации надлежащей защиты прав от пристрастных или просто неправильных действий админи-

стративной власти делается все более и более настоятельно по мере того, как увеличивается область государственного управления, по мере того, как появляются новые, сложные задачи для деятельности государств» [2, с. XVII]. Эпоха реформ настоятельно требовала решения вопроса о создании системы административной юстиции, базирующейся на основополагающих принципах правосудия – состязательности и гласности. Несомненно, она способствовала бы снижению революционности в стране. Подданные империи имели бы надежную защиту от произвола действий администрации. Именно эту идею Н.О. Куплеваский заложил в основу своего труда, посвященного изучению института административной юстиции. И здесь можно с полной уверенностью заявлять, что если бы Александр III продолжил реформаторскую деятельность своего отца, то систему административной юстиции Россия получила бы уже в преддверии XX века.

Как известно, французская система административной юстиции является классической, а точнее сказать – перворожденной моделью. Она представляет собой систему специализированных органов (административных трибуналов, административных апелляционных судов и Государственного совета) по разрешению споров, относящихся к управленческой деятельности публичных властей. На период конца XIX века данные органы не относились к административным органам управления и не входили в судебную ветвь власти, то есть стояли обособленно, как некие коллегиальные учреждения, осуществлявшие надзор за исполнительной властью. В связи с этим Н.О. Куплеваский, рассматривая функционирование административной юстиции во Франции, сопоставил ее систему с образованными особыми административными судами в Германии, в итоге подчеркнув преимущества последних [2, с. 191–194]. Исходя из этого Н.О. Куплеваского можно отнести к приверженцам создания самостоятельных административных судов [2, с. 194].

Для своего времени работа «Административная юстиция в Западной Европе» представляла существенный прорыв в отечественном правоведении. Обозначенные Н.О. Куплеваским проблемы о необходимости формирования в России отдельных независимых административных судов опередили свое время более чем на сто лет. Теоретик смог доступным и простым языком разъяснить то, что воплощение идеи правового государства невозможно в одночасье, к нему можно и нужно идти поэтапно, решая вопросы в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. В этом ключе форми-

рование административной юстиции должно было сыграть важную роль в движении страны к становлению конституционализма, укреплению демократии и появлению гражданского общества.

Не менее значимыми были труды полицейста и административиста, заслуженного профессора и декана юридического факультета Императорского Московского университета Ивана Трофимовича Тарасова (1849–1929 гг.). В разное время он читал лекции по финансовому, административному, торговому и государственному праву. В 1889–1919 гг. он являлся ординарным профессором кафедры полицейского права, в 1896–1901 гг. был почетным мировым судьей по Васильковскому округу (Киевская губерния). О жизни И.Т. Тарасова после Октябрьской революции 1917 года почти неизвестно.

Большая часть научной деятельности И.Т. Тарасова связана с изучением вопросов полицейского права. Но он затрагивал и проблемы, тесно связанные с этой отраслью, таковыми являлись административное право и административный процесс. В частности, административное судопроизводство исследовалось в таких работах, как «Административная юстиция» (1882 год) [6], «Организация административной юстиции» (1887 год) [7], «Краткий очерк науки административного права» (1888 год) [8].

Несмотря на то что еще в 1879 году на научном уровне была обозначена проблема отсутствия самой теории административной юстиции в России, тем не менее и к концу 1880-х годов в этом направлении не было достигнуто существенных сдвигов. Данный аспект подчеркнул И.Т. Тарасов: «В теории вопрос об административной юстиции сравнительно новый и только недавно на него обращено было должное внимание, хотя подобия административных судов или органов отчасти замещающих их существовали уже издавна» [7, с. 49–50]. Теория административной юстиции в России продолжала складываться с большим трудом, о чем говорит неоднозначное отношение даже к терминологии данного института.

Абсолютизм существенным образом тормозил развитие новых государственных институтов, которые, хотя и не напрямую и без использования принципа разделения, преследовали цель децентрализации имперской власти и ограничения абсолютизма. Царизм в эпоху Александра III открыто демонстрировал враждебность по отношению к любым проявлениям общественных инициатив. Одним из ярких проявлений имперского деспотизма стало пресечение попытки даровать России основной закон.

В частности, предложенный императору Александру II 28 января 1881 года М.Т. Лорис-Меликовым (1824–1888 годы) конституционный проект (доклад «О привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности») вновь вошедшим на престол императором Александром III был расценен как акт покушения на многовековую русскую монархию. Хотя сам конституционализм для М.Т. Лорис-Меликова являлся только синонимом законности и правопорядка.

После отказа от принятия «Конституции М.Т. Лорис-Меликова» путь парламентаризма, как инструмента ограничения императорской власти в России, стал непригоден для использования, а потому либеральные правоведы и политики начали поиск иного способа ограничить произвол царской администрации. Так, И.Т. Тарасов доказывал, что административная юстиция представляется гарантией соблюдения в деятельности принципа законности всеми исполнительными органами власти. В этом отношении он писал: «Деятельность администрации должна быть закономерна, т.е. администрация должна действовать на основании закона и во исполнение закона» [7, с. 32]. Проблемы государственного администрирования были налицо, но не было способов их решения. Тогда как следует помнить, что государственное администрирование – это деятельность государственной администрации всех ветвей и уровней власти по реализации общественной политики в стране [9, с. 256]. Отсюда совершенствование администрирования было жизненно важным для имперской государственности.

На тот период намного более реальной и достижимой целью, чем отстаивание идеи парламентаризма, стало установление судебного контроля за деятельность царской администрации. И для этого административные суды выступали прекрасным инструментом осуществления данного контроля. «Основная цель административных судов, непременно совершенно независимых от администрации, стоять на страже закономерности в управлении» [7, с. 50].

И.Т. Тарасов писал, что в юридическом обществе сформировались две различные позиции в отношении института административной юстиции: «Одни желают, чтобы сама активная администрация, снабженная значительною дискреционной властью, решала вопросы о закономерности своих актов, другие же ставят администрации в положение как бы гражданского истца, защищающего свои права пред судом» [7, с. 50]. В отличие от предшествовавших правоведов теоретик выделял три модели административной юстиции: французскую, англий-

скую, немецкую [7, с. 50]. Отсюда он выводит и соответствующие три системы (типа) организации административной юстиции:

- 1) образование квазисудебных административных органов, зависимых в большей или меньшей мере от администрации;
- 2) передача разрешения дел административной юстиции общим судам;
- 3) создание самостоятельных специальных административных судов.

Все остальные модели И.Т. Тарасов относил к смешанным системам [7, с. 55–56].

И.Т. Тарасов был в числе тех правоведов, кто подошел к комплексной разработке теории административной юстиции. В 1888 году он обобщил материал своих статей, посвященных административной юстиции, и включил его в главу 21 труда «Краткий очерк науки административного права».

В этом труде И.Т. Тарасов огромное внимание уделил раскрытию сущности «административной неправды» [10, с. 38]. Он отмечал, что сущность административной неправды сводится к следующему: «а) сфера ее ограниченнее неправды гражданской или уголовной, ибо она может исходить только от администрации, б) распространяясь на целую категорию отношений, она имеет не частное, а общее значение, в) обыкновенно она затрагивает интересы не одного лишь непосредственно управомоченного, г) всегда она облекается в форму законного акта осуществления администрацией своих полномочий и д) по большей части она имеет характер потенциально длящейся неправды, многократно повторяющейся и только по исключению она начинается и кончается одним лишь актом и ограничивается одним только моментом» [8, с. 359]. Сама по себе «административная неправда» возникает вследствие издания администрацией неправильных и незаконных актов, которые нарушают основные права и свободы личности [7, с. 49–52]. Разрешение дел об административной неправде как раз и должно быть передано в ведение административных судов. Ведь право на судебную защиту выступает по отношению к основным правам граждан в качестве неотъемлемого гарантийного права [11, с. 138].

Рассуждая об административной неправде, И.Т. Тарасов сделал акцент на том, что ее неизученность отечественным правоведением и несформированность правовой позиции по ней часто ставит суды в тупик при квалификации тех или иных дел, их категорировании. Создание административных судов в данном случае существенным образом продвинет решение этого вопроса, и теория ускоренно выработает со-

ответствующую научную базу. Правовед подчеркивал, что одной из целей административной юстиции является предупреждение и пресечение административной неправды [8, с. 360].

В труде «Краткий очерк науки административного права» И.Т. Тарасов определенное внимание уделил и анализу зарубежных достижений в области административной юстиции. Им изучены взгляды крупнейших французских и немецких юристов – Жан-Жозефа Тониссена, Рудольфа Гнейста, Лоренца Штейна. В основу своих исследований об административной юстиции И.Т. Тарасов положил материалы функционирования административных судов и квазисудебных органов таких стран, как Франция, Италия, Бельгия, Германия, Австрия, Англия, что неимоверно обогатило ценность его работы. Само по себе обращение и использование столь обширного материала для конца XIX века говорит о том, как автор подошел к изучению поставленной проблемы.

Не менее важным вкладом И.Т. Тарасова стала попытка поиска в судебной системе Российской империи уже появившихся ростков административной юстиции. Главному анализу был подвергнут Правительствующий Сенат [8, с. 378]. В итоге И.Т. Тарасов указал на наличие в стране лишь квазисудебных органов административной юстиции. В их отношении теоретик разъяснил следующее: «Во-первых, при полном смещении в них административных, судебно-административных и даже полицейских и судебно-полицейских функций, они ведают некоторые дела административной юстиции лишь по своим ведомствам, или отраслям управления, или предметами, отнюдь не имея значения не только общих административных судов, но и судов вообще, так как никаких процессуальных форм для них не установлено. Во-вторых, в личном составе этих “подобий” нет равновесия между правительственным и общественными элементами, столь необходимое при совместном участие правительственных и общественных органов в местном управлении, не говоря уже о том, что участие в решениях этих коллегий непосредственно заинтересованных лиц, напр., – губернатора и городского головы в губернском по городским делам присутствии нередко отнимает у этих решений характер беспристрастия» [8, с. 381]. Кроме того, в рамках изучения института административной юстиции он отметил целый ряд более мелких проблем в деятельности учреждений «присутствий», также требующих разрешения. К таким проблемам правовед отнес порядок рассмотрения жалоб поданных, сроки их рассмотрения, наличие заинтересованности лиц, разбирающих дела,

отсутствие внятного законодательства, которое регламентировало бы деятельность органов управления, и многое другое.

Вклад И.Т. Тарасова в отечественную теорию административной юстиции весьма велик. Он показал важность этого института в утверждении принципа законности в деятельности органов государственного управления. Безусловно, И.Т. Тарасов «не только выявил существенные проблемы организации и функционирования административной юстиции, но и предпринял попытку решить их; определил наличие в России всех необходимых структурных элементов и инструментария для создания административной юстиции и констатировал отсутствие самой системы административной юстиции, сформулировав конкретные предложения по ее созданию в России» [12, с. 16]. Он укрепил в российском правоведении позицию о том, что институт административной юстиции – это один из способов реализации идеи правового государства.

Вопросы административной юстиции в своей научной деятельности затронул и знаменитый теоретик и философ права Николай Михайлович Коркунов (1853–1904 годы). В 1890-х годах Н.М. Коркунов совместно с А.Ф. Кони и другими видными юристами сотрудничал в ежемесячном журнале «Юридическая летопись», который издавался в Санкт-Петербурге. В это же время входил в состав Совета юридического общества при Санкт-Петербургском университете и являлся товарищем (заместителем) председателя его административного отделения. Его научная и общественная деятельность привлекла внимание царского правительства, которое в 1893 году включило его в комиссию по кодификации законодательства Великого княжества Финляндского. А уже в 1895 году он был назначен помощником статс-секретаря Государственного совета. Н.М. Коркунов умер на пике карьеры в 1904 году.

В разные годы Н.М. Коркуновым было опубликовано несколько статей по проблематике административного процесса, среди которых можно особо выделить «Административные суды в Пруссии» (1880 год) [13] и «Очерк теории административной юстиции» (1885 год) [14]. Выводы проведенных исследований правовед обобщил во втором томе труда «Русское государственное право», изданного в 1899–1901 годы (здесь будем руководствоваться изданием 1903 года) [15].

Своими исследованиями Н.М. Коркунов заметно обогатил отечественную теорию административной юстиции. «Н.М. Коркунов отмечал, что российские условия административной дея-

тельности не обеспечивают полнейшей законности управления только при помощи уголовных и гражданских судов» [16, с. 33]. В отличие от Н.О. Куплеваского он не колебался в соотношении терминов «административная юстиция» и «административное судопроизводство» и однозначно подчеркнул, что административные суды – это особые учреждения, которые создаются для разрешения споров о законности распоряжений органов администрации и самоуправления, а сама деятельность этих административных судов и дает содержание понятию об административной юстиции [15, с. 498]. Н.М. Коркунов прочно связывал понятия административного судопроизводства с административной юстицией.

Правовед выделил две теории административной юстиции: французскую и немецкую (германскую). Основное различие этих теорий на начало XX века Н.М. Коркуновым было обозначено весьма лаконично: «Французская теория видит основание административной юстиции в принципе разделения властей – судебной и исполнительной, немецкая – в различии частного и публичного права» [15, с. 498]. При этом французская теория относилась к административной юстиции те дела, в которых субъект правонарушения есть административный орган, который не может якобы в силу принципа разделения властей подчиняться контролю судебной власти [15, с. 498]. В целом же Н.М. Коркунов писал о весьма «странном» отношении французских юристов к принципу разделения властей [15, с. 501–502]. Обобщенный вывод Н.М. Коркунова касательно французской теории административной юстиции заключался в том, что в последовательном ее развитии она приведет к признанию несовместимости административной юстиции с самоуправлением [15, с. 501].

Подобному положению административной юстиции в структуре общей государственной власти правовед явно не симпатизировал. Это можно объяснить и тем, что построение административной юстиции в Российской империи по аналогичному типу (то есть создание подобия «административных трибуналов») только усугубило бы и без того архаичную, но в то же время и сверхцентрализованную структуру государственного управления в стране. Кроме того, Российская империя не только территориально многократно превосходила Францию, но и обладала куда большим национальным и конфессиональным составом, а в правовом ее поле существовал полиюридизм. Не следует забывать и тот момент, что если Н.О. Куплеваский изучал теорию административной юстиции в условиях широкомасштабных реформ 1860–1870 годов,

то период активного творчества Н.М. Коркунова приходится на правление Александра III и Николая II. Последний период – это царствование консерваторов и контрреформаторов, в который блокировались любые попытки преобразований формы правления. Отсюда и нежелание Н.М. Коркунова и многих других теоретиков заимствования институтов и элементов французской правовой системы, в том числе и модели административной юстиции. Республиканство, парламентаризм и разделение властей прочно ассоциировались со свободолобивой Францией и были прямо враждебны российскому абсолютизму. Поэтому создание «административных трибуналов», которые не входили бы ни в судебную систему, ни в структуру органов общегосударственного управления, но при этом могли бы осуществлять надзор за законностью решений исполнительной власти, реализующих волю монарха, было совершенно неприемлемо.

Немецкая теория административной юстиции была более пригодна для Российской империи по двум причинам. Во-первых, Германия была построена по форме дуалистической конституционной монархии, которая оставляла за императором широкий круг полномочий, а потому и особо выделять административную юстицию не было надобности. Во-вторых, как писал Н.М. Коркунов, немецкая теория «находит основание для обособления административной юстиции не в особенностях субъекта правонарушения, а в особенностях объекта» [15, с. 498]. Иначе говоря, административные суды можно было сделать отдельным направлением в судебной системе, на вершине которой стоял все тот же император, обладавший правом на высочайшее правосудие. Хотя, конечно же, в идеале Н.М. Коркунов желал построения российской власти на принципе разделения властей. В таком случае судебная власть была бы независимой в полном смысле этого слова, а потому и административная юстиция предстала бы как система особых административных судов в пределах этой власти, неподконтрольных ни монарху, ни исполнительной власти.

Н.М. Коркунов высказывал явное предпочтение германской системе административной юстиции. «В основе немецкой теории лежит несомненно правильная мысль. Понятие административной юстиции может быть выяснено только в связи с различием частного и публичного права» [15, с. 503], – писал теоретик. В то же время теоретик предлагал свой вариант устройства административных судов: «Для всеобъемлющего, полного контроля за законностью деятельности управления необходимо

предоставить суду право разрешать вопросы не только о внешней, формальной законности действий администрации, но и о соблюдении в ее действиях должной меры. А для того, чтобы суд мог разрешать такие вопросы, в состав его должны входить не одни профессиональные юристы, а также люди, непосредственно знакомые с бытовыми условиями, среди которых приходится действовать органам управления. Другими словами, в составе административных судов необходимо присутствие представительного элемента» [15, с. 506]. Запрет царизма на обсуждение идеи создания органа народного представительства вовсе не означал, что правоведы откажутся от попыток интеграции представительного элемента в структуру органов государственной власти.

В целом же Н.М. Коркунов, как правовед либерального направления, последовательно отстаивал идею создания административных судов, которая должна была способствовать усилению всей судебной власти и постепенно наращивать ее независимость. Иначе говоря, к реализации принципа разделения власти имперские юристы решили подойти не со стороны парламентаризма, а со стороны интеграции представительных начал в судебную систему.

Нельзя не отметить, что правовед смело оперировал понятием «административный иск», который в современной российской теории административного процесса стал активно использоваться только с 2010 года. Главным предназначением, административного иска, а точнее его предметом, по мнению Н.М. Коркунова, являлась отмена незаконного распоряжения и постановлений [15, с. 504, 572]. В исследовании административного акта правовед сконцентрировал внимание на последствиях признания его незаконным [15, с. 504]. Кроме того, он также подчеркнул, что административный иск может исходить не только от частных лиц, но и правительственный надзор за деятельностью органов самоуправления может осуществляться в аналогичной форме [15, с. 571–572].

Еще в качестве специфики административной юстиции Н.М. Коркунов указал на активную роль суда при рассмотрении административных споров. В этом отношении он писал: «Административный суд, имеющий в виду прежде всего действительное охранение законности управления, должен сам войти в самостоятельное рассмотрение дела, сам собрать доводы за и против и надлежащим образом оценить их. Роль административная суда должна быть по необходимости гораздо активнее, нежели роль гражданская суда» [15, с. 507]. При этом суд должен проверить только законность подза-

конного акта, действия и бездействия органов власти. В связке с принципом активной роли суда шли и такие критерии, как состязательность и равноправие сторон.

Таким образом, труды Н.М. Коркунова в области административной юстиции существенно обогатили отечественную теорию данного института. Н.М. Коркунов не только в очередной раз проанализировал те вопросы, которые до него ставил и Н.О. Куплеваский, но и глубже исследовал понятие «административный иск» и саму сущность административного судопроизводства. Также Н.М. Коркунов в очередной раз обозначил важность разрешения вопроса о соотношении закона и подзаконного акта, который до Первой русской революции так и не был решен. Это являлось существенной проблемой на пути создания административных судов.

Подводя итоги, следует отметить, что правоведы начального этапа формирования административной юстиции в России (до Первой русской революции), когда происходило зарождение самой теории, объединяло то, что они осуществляли поиск способов для ограничения монархии. Отсутствие парламента, который мог бы изъять законотворческие полномочия у императора и тем самым подтолкнуть страну к началу реализации принципа разделения власти, во многом обусловило развитие другой ветви власти – судебной. В развитии судебной системы имперские юристы видели один из инструментов, с помощью которого можно начать разделение государственной власти и ограничить полномочия монарха. Отсюда и возникло пристальное внимание именно к институту административной юстиции, целью которого было поставить под судебный контроль действия органов государственного управления, в чистом виде олицетворяющих волю царской власти, нередко доходивших до деспотизма.

В этом также заключалось и принципиальное отличие зарождения теории административной юстиции в России и в зарубежных странах. В частности, во Франции формирование теории административной юстиции и ее практическое воплощение происходило в чрезвычайно короткие сроки в революционных условиях и с параллельным разделением государственной власти по трем ветвям. Историей такой шанс России не был предоставлен. Кроме того, даже попытка мирного и плавного перехода от абсолютной монархии к дуалистической конституционной в 1880-х годах был пресечен. После «Великих реформ» Александра II страна вновь была обращена во мрак самодержавия. Надежда либерального диктатора М.Т. Лорис-Меликова на трансформацию абсолютной монархии в дуалистическую конституционную

«триумфально» рухнула с приходом к власти Александра III. Консервативная политика фактически свела к нулю все достижения «Великих реформ» 1860–1870-х годов. Те немногие наработки отечественной теории административной юстиции в период правления царя-контрреформатора так и остались лишь теорией. Их воплощение на практике монархии было не только не нужно, но и крайне опасно, ведь административная юстиция есть покушение на неограниченную власть самодержца. Подобное положение продолжало сохраняться и в первый период царствования Николая II, то есть до Первой русской революции. Таким образом, в плане практического воплощения указанный период для института административной юстиции прошел совершенно безрезультатно.

Тем не менее наработки отечественных правоведов в области теории административной юстиции не были забыты. Новый интерес к изучению института административной юстиции возник уже после Первой русской революции. Возникновение исследовательского интереса во многом обусловила трансформация монархии и создание парламента, которые в совокупности создавали реальные предпосылки для реализации принципа разделения властей в полном объеме. В этих условиях создание административного направления в судебной ветви власти стало крайне актуальным.

#### Список литературы

1. Саяпин В.А. Проблема формирования административной юстиции в царской России // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2009. № 2 (2). С. 28–33.
2. Куплеваский Н.О. Административная юстиция в Западной Европе. 1. Административная юстиция во Франции. Харьков: Унив. тип., 1879. XXXII, 230 с.
3. Куплеваский Н.О. О пределах повиновения незаконным распоряжениям и действиям должностных лиц // Юридический Вестник. 1887. № 9. С. 40–62.
4. Куплеваский Н.О. Государственная служба в теории и в иностранном действующем праве. Харьков: Тип. М.Ф. Зильберберга, 1888. 268 с.
5. Лукьянова Е.А. Указное право как российский политико-правовой феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55–67.
6. Тарасов И.Т. Административная юстиция // Земство. 1882. № 18. С. 2–8.
7. Тарасов И.Т. Организация административной юстиции // Юридический Вестник. М., 1887. Т. XXVI. Книга 1 (Сентябрь). № 9. С. 32–67.
8. Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права. Том I-й: Конспект лекций. Ярославль: Типо-литография Г. Фальк, 1888. XVIII, 386 с.
9. Гоголев А.М. Этапы становления теории государственного администрирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 33. С. 251–257.
10. Панова И.В. Административная юстиция: Монография. М.: Норма: Инфра-М, 2016. 464 с.
11. Кочев В.А., Эктумаев А.Б. Право на свободу слова как основное право // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 36. С. 134–142.
12. Егоров Н.Ю. Административная юстиция как средство обеспечения прав и свобод личности (опыт анализа теоретического наследия И.Т. Тарасова) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 1 (85). С. 10–17.
13. Коркунов Н.М. Административные суды в Пруссии // Журнал гражданского и уголовного права. СПб., 1880. Книга 5; Книга 6. С. 45–96.
14. Коркунов Н.М. Очерк теорий административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. СПб., 1885. Книга 8; Книга 9. С. 1–28.
15. Коркунов Н.М. Русское государственное право. В 2 т. Т. 2: Часть особенная. Изд. 4-е (без существенных перемен). СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. VI, 596 с.
16. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / Отв. ред. Ю.Н. Старилов. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 27–174.

#### FORMATION OF THE IMPERIAL THEORY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE (LATE XIX – EARLY XX CENTURY)

*D.R. Zaynutdinov*

This article is devoted to the analysis of the formation and development of the theory of administrative justice in Russia in the late imperial period (from the end of the 19th century to 1905). The author paid the main attention to the study of the legal views on this institution of the largest legal scholars of that time, such as N.M. Korkunov, N.O. Kuplevaskiy, I.T. Tarasov. At present, the administrativeists are constantly turning to the imperial state-legal thought. This, in turn, indicates the high urgency of the problem posed in the article.

*Keywords:* administrative justice, administrative court, Russian Empire, monarchy, legal state.



## References

1. Sayapin V.A. The problem of the formation of administrative justice in tsarist Russia // Scientific notes of Kazan University. Ser. Humanist. science. 2009. № 2-2. P. 28–33.
2. Kuplevaskiy N.O. Administrative justice in Western Europe. 1. Administrative justice in France. Kharkiv: Scientific notes of Kazan University, 1879. XXXII, 230 p.
3. Kuplevaskiy N.O. On the limits of obedience to illegal orders and actions of officials // Legal Bulletin. 1887. № 9. P. 40–62.
4. Kuplevaskiy N.O. Public service in theory and in foreign law in force. Kharkov: Type. M.F. Zilberberg, 1888. 268 p.
5. Lukyanova E.A. Indicative law as a Russian political and legal phenomenon // Journal of Russian law. 2001. №10. P. 55–67.
6. Tarasov I.T. Administrative justice // Zemstvo. 1882. № 18. P. 2–8.
7. Tarasov I.T. Organization of administrative justice // Legal Bulletin. M., 1887. Volume XXVI. Book 1 (September). № 9. P. 32–67.
8. Tarasov I.T. A brief outline of the science of administrative law. Volume I: Lecture notes. Yaroslavl: Typo-lithograph G. Falk, 1888. XVIII, 386 p.
9. Gogolev A.M. Formation stages of the theory of public administration // Bulletin of Perm University. Legal sciences. 2016. Issue 33. P. 251–257.
10. Panova I.V. Administrative justice: monograph. M.: Norma: Infra-M, 2016. 464 p.
11. Kochev V.A., Ektumaev A.B. The right to freedom of speech as a fundamental right // Bulletin of Perm University. Legal sciences. 2017. Issue 36. P. 134–142.
12. Egorov N.Yu. Administrative justice as a means of ensuring the rights and freedoms of the individual (the experience of analyzing the theoretical heritage of I.T. Tarasov) // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 1 (85). P. 10–17.
13. Korkunov N.M. Administrative Courts in Prussia // Journal of Civil and Criminal Law. SPb., 1880. Book 5; Book 6. P. 45–96.
14. Korkunov N.M. Essay on theories of administrative justice // Journal of Civil and Criminal Law. SPb., 1885. Book 8; Book 9. P. 1–28.
15. Korkunov N.M. Russian state law. In 2 volumes. Vol. 2: The part is special. Ed. 4th (no significant changes). SPb.: Printing house M.M. Stasyulevich, 1903. VI, 596 p.
16. Starilov Yu.N. Administrative justice: problems of theory // Administrative legal proceedings in the Russian Federation: development of theory and formation of administrative procedural legislation / Responsible Editor Yu.N. Starilov. Issue 7. Voronezh, 2013. P. 27–174.