Административная юстиция по законодательству Временного правительства (1917 г.)

АБЛАЕВА Эльвира Бекболатовна, доцент кафедры гуманитарно-юридических дисциплин Университета «Астана», кандидат юридических наук
Республика Казахстан, 010000, г. Нур-Султан, просп. Абая, 13
E-mail: Ablaeva_1981@mail.ru

УТАНОВ Мухтархан Айдарханович, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Института послевузовского образования Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан, доктор юридических наук, доцент
Республика Казахстан, 010000, г. Нур-Султан, ул. Бейбитшилик, 46
E-mail: academ.sud@mail.ru

КЕРИМОВА Куляш Калимолдаевна, профессор кафедры гуманитарно-юридических дисциплин Университета «Астана», кандидат юридических наук, ассоциированный профессор
Республика Казахстан, 010000, г. Нур-Султан, просп. Абая, 13
E-mail: astanauniver@mail.ru

Работа посвящена изучению правовой природы института административной юстиции периода, предшествовавшего становлению советской власти. Анализируются основания, условия и порядок урегулирования судебными, квазисудебными и административными органами публично-правовых споров, именуемых в период функционирования Временного правительства административными делами.

Цель статьи — рассмотреть вопросы правового регулирования общественных отношений, возникших между государством в лице органов публичной власти, их должностных лиц, государственных служащих и гражданами, их объединениями. Для достижения этой цели поставлены следующие задачи: 1) изучить нормативные правовые акты досоветской России, изданные Временным правительством и регламентирующие вопросы административной юстиции; 2) определить основания, условия и порядок обжалования или оспаривания законности актов, решений, действий либо бездействия органов государственной власти и должностных лиц; 3) выявить заимствования, тождественность и различия между институтами административной юстиции досоветского и современного периодов.

Методологическую основу исследования составляют историко-правовой и сравнительно-правовой методы познания объективной действительности; теоретическую основу — труды ведущих российских ученых, которые посвящены изучению института административной юстиции; нормативную основу — законодательство досоветского периода (правовые акты Временного правительства).

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, административная юстиция, административные дела, публичные споры.

Для цитирования: Аблаева Э. Б., Утанов М. А., Керимова К. К. Административная юстиция по законодательству Временного правительства (1917 г.) // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 89—103. DOI: 10.12737/jrl.2019.7.8

Administrative Justice under the Laws of the Provisional Government (1917)

E. B. ABLAEVA, Astana University, Nur-Sultan 010000, Republic of Kazakhstan
E-mail: Ablaeva_1981@mail.ru

M. A. UTANOV, Postgraduate Education Institute, Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan 010000, Republic of Kazakhstan
E-mail: academ.sud@mail.ru

K. K. KERIMOVA, Astana University, Nur-Sultan 010000, Republic of Kazakhstan
E-mail: astanauniver@mail.ru

The work is devoted to studying a legal nature of an administrative justice institute within a pre-Soviet period preceding the Soviet authorities' formation. It is understood that the historical, legal and comparative legal analysis of the subject in this article has a theoretical and practical significance in matters of creating a unique, coherent and efficient system of administrative justice in the Republic of Kazakhstan. The study covers the pre-Soviet development period of the administrative justice institution, which lower boundary is the initial point of the Soviet authorities' formation, and the upper boundary is its final point. The article analyzes the basis, conditions and procedure for settling public law disputes referred to as administrative cases during the operation of the Provisional Government, by judicial, quasi-judicial and administrative bodies.

The topic's current issue is the absence of the Administrative Procedure Code of the Republic of Kazakhstan, which development is provided for by the Action Plan for 2018 to implement the Concept of the Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020 in the period — the 3rd quarter of 2018. At the same time, the relevance of the chosen topic is enhanced in the context of implementing the second institutional reform to ensure the rule of law in all spheres of public life. In particular, the Plan of the Nation — 100 Concrete Steps, approved by the Program of the President of the Republic of Kazakhstan dated May 20, 2015, identifies the main steps aimed at creating a modern state for all.

The purpose of this work is to regulate social relations that have arisen between the state executed by public authorities, their officials, civil servants, on the one hand, and citizens and their associations, on the other hand. To achieve this goal, the following tasks are set: 1) studying regulatory acts of pre-Soviet Russia, issued by the Provisional Government, which regulate administrative justice matters; 2) identifying grounds, conditions and a procedure for appealing or challenging the legality of public authorities and officials acts, decisions, actions or omissions; 3) identifying borrowing, identity and differences between the institutions of administrative justice of the pre-Soviet period and the modern period.

The methodological basis of the study is the historical-legal and comparative-legal methods of objective reality cognition. The theoretical basis of the study is the works of leading Russian scholars who are devoted to study the administrative justice institution. The regulatory basis for the study is the legislation of the pre-Soviet period, namely the Provisional Government's legal acts.

Keywords: state administration, local self-government, administrative justice, administrative matters, public disputes.

For citation: Ablaeva E.B., Utanov M.A., Kerimova K.K. Administrative Justice under the Laws of the Provisional Government (1917). *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 7, pp. 89—103. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.7.8

В течение последних лет идут бурные дискуссии о создании в Республике Казахстан стройной и уникальной системы административной юстиции, введении административно-процессуальной формы защиты прав, а также общих правил осуществления административного процедурно-процессуального производства. В контексте обозначенного вопроса об усилении судебного контроля в сфере государственного управления и местного самоуправ-

ления проходит широкое обсуждение. Поэтому представляется необходимым изучение состояния и природы института административной юстиции, имевшей место в досоветский период, предшествовавший становлению советской власти.

Большинство авторов, чьи труды были посвящены истории возникновения и развитию административной юстиции, единодушны во мнении, что в рассматриваемый период система административной юсти-

ции достигла своего совершенства. Со слов Л. А. Николаевой, А. К. Соловьевой, «до 1916—1917 гг. наше государство не знало института административной юстиции ни в качестве специальных административных судов, ни в качестве отправления правосудия по публично-правовым спорам судами общей юрисдикции»¹.

Мнение авторов подтверждается наличием нормативных правовых актов, изданных Временным правительством, в которых есть упоминание об институте административной юстиции, о его функциях — судебный контроль и нормоконтроль, а также об административном деле, что возникает из публичных и гражданских правоотношений. Особо подчеркнем, что термин «административная юстиция» впервые встречается именно в правовых актах досоветского периода. В связи с этим предстоит проанализировать ряд нормативных правовых актов, которые регламентируют вопросы административной юстиции.

По мнению Е. Б. Лупарева, первым нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы административной юстиции в досоветской России, являются «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум»², утвержденные постановлением Временного правительства от 15 апреля 1917 г. «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях». Временные правила регулировали порядок, основания и условия, а также сроки опротестования или обжалования решений, действий либо бездействия избирательных комиссий. Ими регла-

ментирован порядок рассмотрения и разрешения споров, возникающих из публичных правоотношений, которые условно можно разделить на две категории дел: 1) дела по спорам о правильности списка избирателей; 2) дела по спорам о правильности выборов.

Так, в соответствии с п. 10 Временных правил в течение пяти дней со дня предъявления избирательного списка для всеобщего обозрения высший представитель местной административной власти мог заявлять протесты, а избиратели — подавать жалобы на неправильности или неполноту этого списка.

По окончании производства выборов избирательные комиссии закрывались, и все выборное производство с относящимися к нему документами и выборными листами в течение двух суток направлялось к высшему представителю местной административной власти, который в семидневный срок мог заявить протесты в надлежащую инстанцию административного суда (п. 30).

Жалобы на допущенные при выборах неправильности могли быть поданы только лицами, имеющими право участия в выборах, в течение трех дней со дня их окончания. Жалобы подавались в надлежащую инстанцию административного суда (п. 31).

Перечисленные дела различаются между собой по основаниям заявленных требований, субъектам обращения, срокам обжалования или опротестования либо их разрешения, а также порядком досудебного и судебного урегулирования спора. По общему правилу право принесения протеста принадлежало высшему представителю местной административной власти, а право жалобы — избирателям и кандидатам, избираемым в члены городских дум.

По правилам подведомственности, установленным в отношении дел по спорам, вытекающим из публичных правоотношений, протесты

¹ Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: сборник. СПб., 2004. С. 61.

² Лупарев Е. Б. Генезис правового регулирования административной юстиции в России в досоветский период: попытка новой исторической ретроспективы // Общество и право. 2016. № 3. С. 173.

и жалобы подавались в городскую управу (городскому старосте), которая рассматривает и разрешает их в качестве вышестоящего административного органа. Отказ городской управы в рассмотрении протестов и жалоб либо отказ в их удовлетворении служил основанием для подачи протеста и жалобы в административный суд. Соблюдение досудебного порядка для дальнейшего опротестования или обжалования в суде являлось обязательным только в отношении дел, связанных со спорами о правильности списка избирателей.

По правилам подсудности — протесты и жалобы подавались в административный суд, который рассматривал и разрешал их в качестве суда первой инстанции. Вышестоящей инстанцией, рассматривающей и разрешающей дела в порядке опротестования или обжалования решений нижестоящего административного суда, выступал Правительствующий Сенат, решения которого окончательны, обжалованию и опротестованию не подлежали.

Основанием заявленных требований являются нарушения прав избирать или быть избранным в члены гласных городских дум, которые выразились в неправильности или неполноте сведений, содержащихся в списке избирателей, а также в неправильности проведения выборов. Обжалованию и опротестованию подлежали решения, действия, бездействие избирательных комиссий, повлекшие нарушение избирательных прав российских граждан. Субъектами обращения по жалобам о правильности избирательного списка признаны избиратели, которым принадлежало право избирать членов в гласные городские думы, а по жалобам о правильности выборов признавались кандидаты в члены гласных городских дум, которым принадлежало право быть избранным в члены гласных городских дум.

Срок рассмотрения и разрешения протестов или жалоб по основаниям неправильности избирательного

списка в ведомственном или судебном порядке совпадал, он составлял пять дней, а по основаниям неправильности выборов — семь дней. Жалобы и протесты на неправильность избирательного списка подавались в период подготовки выборов, а на неправильность проведения выборов — по окончании выборов.

Решение суда о признании заявленных требований по основаниям неправильности или неполноты сведений, содержащихся в списках избирателей, обоснованными являлось обязательным для исполнения избирательными комиссиями, которые должны были внести исправления в эти списки. Признание административным судом заявленных в протесте или жалобе требований обоснованными означало в целом признание выборов недействительными. В свою очередь, признание выборов недействительными служило основанием для проведения в течение месячного срока новых выборов либо исключения кандидата из списка кандидатов и его замены другими лицами.

Следующий нормативный документ досоветского периода, в котором есть упоминания об административной юстиции, — постановление Временного правительства от 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции»³. В нем установлено два порядка обжалования действий сотрудников милиции: административный и судебный. Обжалование действий сотрудников милиции в административном порядке различалось только в зависимости от степени занимаемой должности в органах правоохранительной службы. Несмотря на такое различие, никто не лишался права обжалования действий сотрудников милиции в суде. Так, в соответствии с п. 45 названного постановления, жалобы на дей-

³ См.: Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1—2. Пг., 1917—1918: в 2 т. Вып. 1: 27 февраля—5 мая 1917. Пг., 1917. VI.

ствия начальника милиции и его помощника приносятся Уездной или Городской управе, Правительственному инспектору или в административный суд по принадлежности. Согласно п. 46 жалобы на действия прочих чинов милиции приносятся непосредственно их начальству — Уездному комиссару, прокурору или в административный суд.

Упоминание об административной юстиции содержится в постановлении Временного правительства от 21 мая 1917 г. «Временное положение о волостном земском управлении», определившем устройство волостного управления и полномочия волостных должностных лиц. Порядок подготовки и проведения выборов в волостное земское управление установлен Наказом о производстве выборов в волостных земских гласных от 1917 г. В сравнении с Временными правилами Временное положение установило четкие правила о подсудности и подведомственности дел, возникающих из публичных правоотношений, ввело устную форму подачи жалобы, изменило сроки подачи протестов или жалоб, а также сроки их рассмотрения и разрешения. Временным положением также введен досудебный порядок рассмотрения и разрешения дел по спорам о правильности проведения выборов волостных земских гласных, который отсутствовал по делам о спорах касательно правильности проведения выборов в гласные городские выборы.

Некоторые авторы указывали на недостаточность механизма реализации избирательного права и их защиты в суде во Временном положении. «Мало декретировать (провозгласить) всеобщее избирательное право, — отмечал М. Д. Загряцков, — надо принять меры к его действительному осуществлению в жизни»⁴. В качестве мер, способ-

ствующих реализации гражданами избирательных прав, автор предлагал ввести в избирательный список точный учет всех избирателей, а в качестве мер, обеспечивающих защиту этих прав, — установить общественный и судебный контроль как над составлением избирательного списка, так и над проведением выборов.

Судебный контроль осуществлялся трехзвенной системой административных судов, представленных в лице административного судьи, Окружного суда по административному отделению и 1-го Департамента Сената. Огромное значение для земства представляет процессуальная фигура административного судьи, осуществляющего судебный контроль в этой сфере правоотношений. Полагаем, что деятельность административного судьи усиливалась в связи с осуществлением им в соответствии с п. 3 Положения о судах по административным делам 1917 г. судопроизводства в единоличном составе суда.

Так, согласно п. 19 Временного положения о волостном земском управлении в течение семи дней со дня предъявления избирательных списков для всеобщего обозрения представитель местной административной власти может заявить протесты, а избиратели подавать жалобы как письменные, так и словесные на неправильности или неполноту этих списков, словесные жалобы заносятся в особый протокол.

По правилам подведомственности жалобы и протесты по спорам о правильности списка избирателей рассматривались и разрешались волостной избирательной комиссией в течение пяти дней, несоблюдение этого правила влекло возбуждение административного дела в суде. Жалобы теперь подавались не только в письменной, но и в устной форме. Обоснованность заявленных требо-

⁴ Загряцков М. Д. Закон о волостном земстве. Временное положение о волостном земском управлении от 21 мая 1917 г.: Пре-

дисловие, изложение закона и примечания к нему. М., 1917. С. 11.

ваний служила основанием для внесения исправлений в избирательные списки. Право жалобы по основаниям неправильности составления избирательного списка принадлежало всем заинтересованным в выборном производстве лицам; право внесения протеста — представителю местной административной власти — Уездному комиссару.

По правилам подсудности решения, действия либо бездействие волостной избирательной комиссии опротестовывались и обжаловались административному судье, который рассматривал и разрешал их единолично также в течение пяти дней. Решение уездной инстанции, вынесенное по этой категории дел, подлежало обжалованию или опротестованию только после окончания выборов в губернскую инстанцию либо Правительствующему Сенату в месячный срок. Что касается споров, возникших после окончания выборного производства, в частности, по основаниям неправильности выборов, то они рассматривались и разрешались административным судьей в течение семи дней (ст. 35). При этом жалобы такого рода могли быть поданы административному судье в течение десяти дней со дня окончания выборов (ст. 34). Решения административных судов по основаниям правильности выборов влекли такие последствия, как признание выборов отдельных волостных гласных или всего состава гласных по отдельному сельскому избирательному округу либо по всем избирательным округам волости правильными.

Озвученные сроки, в течение которых могли быть поданы жалобы в административном порядке, т. е. на рассмотрение и разрешение избирательных комиссий, значительно сократились постановлением Временного правительства от 7 июля 1917 г. «О сокращении некоторых сроков для жалоб по делам о волостных выборах». Так, срок для жалоб, подаваемых в Волостную избирательную

комиссию по основаниям неправильности и неполноты избирательного списка, сокращен с семи до четырех дней, а срок рассмотрения таких жалоб — с пяти до четырех дней.

Административный судья не ограничивался только рассмотрением и разрешением указанных дел. Временное правительство постановлением от 17 июня 1917 г. «Об установлении Правил о волостном обложении, о волостных сметах и раскладках и о волостном сборщике»⁵ наделило административного судью полномочием по рассмотрению и разрешению жалоб на неправильное производство торгов в ближайшем заседании. Ранее указанные жалобы в соответствии со ст. 308 Общего положения о крестьянах подавались земскому начальнику или мировому посреднику в двухнедельный срок со дня торгов⁶.

Вместе с тем согласно ст. 28 указанных Правил в случае несоответствия представленной сметы волостного земства требованиям закона Уездный комиссар вносил ее на рассмотрение административной юстиции, сообщая об этом Уездной управе не позднее трех дней после получения сметы. При этом не совсем ясно, что подразумевалось под административной юстицией, если речь не шла о ведомственном порядке рассмотрения данного вопроса. Более того, в ст. 29 Правил указано, что административный судья обязан рассмотреть обжалованное в порядке ст. 28 Уездным комиссаром постановление Волостного Земского собрания и сообщить в недельный срок свое решение Уездной Земской управе. Решение ад-

⁵ Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1—2. Пг., 1917—1918: в 2 т. Вып. 2: 5 мая — 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I—VIII. 1918. VII.

⁶ См.: Свод законов Российской империи. Изд. 1902 г. Т. 9: Особое приложение к законам о состояниях, Положение о сельском состоянии. Кн. 1: Общее положение о крестьянах. С. 63.

министративного судьи в дальнейшем служило основанием для внесения соответствующих изменений и исправлений, а также утверждения сметы и раскладки.

Волостные земские собрания в пределах своей компетенции издавали постановления, как подлежащие утверждению Уездного Земского собрания, так и не требующие этого. Последние могли быть приостановлены Уездным представителем административной власти ввиду их несоответствия законам. Уездный представитель административной власти осуществлял ревизию на предмет удовлетворения волостным земством потребностей воинского и гражданского управлений, охраны общественного порядка и безопасности, исполнения государственных и земских повинностей, а также законных распоряжений. При обнаружении нарушений закона Уездный представитель административной власти вносил протест или предавал нарушителей суду. В статье 95 Временного положения о волостном земском управлении содержалась общая норма, которая предусматривала возможность внесения протеста и подачи жалобы на незаконные постановления, распоряжения или действия органов волостного земского управления в Административный суд.

Другим нормативным документом досоветского периода, который регламентировал вопросы административной юстиции, были «Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных», утвержденные постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. Согласно положениям ст. 13 и 14 этих Правил право внесения протеста в Административный суд на неправильность и неполноту списков, составленных по городским поселениям, принадлежало высшему представителю местной административной власти, а на неправильность и неполноту списков, составленных по внегород-

ским избирательным округам, — нижестоящему местному представителю административной власти. Жалобы по указанным основаниям подавались избирателями. Протесты и жалобы подавались в течение пяти дней, которые исчислялись со дня предъявления списков для всеобщего обозрения Городским старостой или Волостной избирательной комиссией, т. е. за шесть недель до предполагаемой даты выборов. На протесты и жалобы по основаниям включения в избирательный список или исключения из него тех или иных избирателей, по которым уже вынесено решение Административного суда, распространялись нормы ст. 10 Временных правил о производстве выборов гласных городских дум и ст. 19 Временного положения о волостном земском управлении. При этом протесты и жалобы основывались на тех обстоятельствах, которые возникли после истечения указанных в ст. 10 Временных правил о производстве выборов гласных городских дум и ст. 19 Временного положения о волостном земском управлении, установленных для обжалования или опротестования постановлений городских управ и волостных избирательных комиссий.

Протесты на выборное производство вносились в течение семи дней по окончании выборов в соответствующую инстанцию Административного суда высшим представителем местной административной власти. Жалобы по основаниям неправильного проведения выборов в избирательных округах подавались в течение десяти дней со дня окончания выборов, а в городских поселениях — в течение трех дней. Срок рассмотрения и разрешения указанных протестов и жалоб в Административном суде составлял семь дней. Правительствующий Сенат в качестве суда вышестоящей инстанции пересматривал решения нижестоящего Административного суда, вынесенные по протестам и жалобам, в течение одного

месяца. Решения административных судов влекли процессуальные последствия, аналогичные тем, которые предусмотрены Временными правилами о производстве выборов гласных городских дум и Временным положением о волостном земском управлении.

Основываясь на устном предложении министра юстиции об учреждении судов по административным делам, Временное правительство 30 мая 1917 г. утвердило «Положение о судах по административным делам»⁷, которое было введено в действие с 1 июня 1917 г. В соответствии с ним должность административного судьи и секретаря при административном судье предусматривалась в каждом уезде, образующем нижестоящую уездную инстанцию административного суда, в том числе в уездах, образующих Акмолинскую, Семипалатинскую, Уральскую, Тургайскую, Семиреченскую, Сырдарьинскую и другие области.

По правилам подсудности, установленным ст. 10 Положения о судах по административным делам, административные суды рассматривали и разрешали споры, возникшие, с одной стороны, между органами власти, а с другой стороны, между ними и гражданами. Кроме того, административные суды рассматривали и разрешали заявления сторон, в которых указаны просьбы об истолковании вынесенных ими решений.

В соответствии со ст. 11 названного Положения основанием для протестов и жалоб могли быть: 1) неправомерности, состоящие либо в нарушении закона или обязательного распоряжения властей, либо в осуществлении полномочий с нарушением той цели, для которой оно было предоставлено; 2) уклонение от исполнения действия, предписанного

законом или обязательным распоряжением властей; 3) медленность.

По всей вероятности, отсутствовали четкие критерии, определяющие подсудность дел тем или иным инстанциям административных судов. Поэтому Положение о судах по административным делам предусматривало правила, с применением которых решались вопросы, связанные с пререканием о подсудности и возникающие между различными инстанциями административных судов. Так, пререкания о подсудности между административными судьями одной местности разрешались Окружными судами по административному отделению, разных местностей — Окружным судом по административному отделению той местности, в которой изначально возбуждено административное дело. В свою очередь, Первый Департамент Правительствующего Сената решал вопросы о пререкании подсудности, возникшие между окружными судами по административному отделению.

Одним из решений, выносимых административными судами, являлась отмена постановлений, распоряжений или действий с принуждением органа или должностного лица издать новое постановление или распоряжение либо выполнить действие, сообразующееся с законом и применимое к спору. Другое решение административного суда, на вынесение которого не были уполномочены действующие в то время суды, состояло в изменении опротестованного постановления или распоряжения. Еще одной из форм решения административных судов был приказ по делам, связанным с обжалованием решений, действий либо бездействия учреждений, их должностных лиц. По административным делам, связанным с оспариванием гражданами, обществами и установлениями законности постановлений Городской Думы, земских и поселковых собраний, комиссаров, их помощников, а также с обжа-

⁷ См.: Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1—2. Пг., 1917—1918: в 2 т. Вып. 2: 5 мая — 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I—VIII. 1918. VII.

нием правильности избирательных списков и выборного производства, судебный приказ не выносился. Административное дело рассматривалось по существу заявленных требований.

Для исполнения решений административных судов исполнительное производство не возбуждалось. Решения административных судов вступали в силу по истечении сроков их обжалования или опротестования, установленных Положением о судах по административным делам. Решения административных судов приводились в исполнение путем их направления административными судами в соответствующее учреждение или должностному лицу.

Указ Временного Правительства от 9 июня 1917 г. о внесении изменений в Положение о губернских и уездных земских учреждениях впервые наделил уездные земские собрания полномочиями по изданию обязательных для исполнения и соблюдения жителями постановлений. В соответствии со ст. 66 Положения о губернских и уездных земских учреждениях в редакции от 1 января 1864 г. губернские земские собрания могли издавать обязательные для местных земских учреждений той же губернии постановления, а уездные земские собрания давать со своей стороны инструкции уездным управам своих уездов, равно как подчиненным им лицам, собственно о способе исполнения постановлений губернских собраний⁸.

Таким образом, земские собрания наряду с губернскими земскими собраниями в особо важной сфере правоотношений стали принимать обязательные постановления, которые в первую очередь не должны были

противоречить законам, проходили в установленном порядке согласование и получали утверждение. Постановления земских собраний, не подлежащие утверждению соответствующим министром, вступали в действие, если по основаниям их несоответствия закону не последовал протест Губернского комиссара, поданный в Окружной суд по административному отделению. Земское собрание вправе было оспорить в Правительствующем Сенате решение соответствующего министра об отказе в утверждении постановления, для вступления которого в действие требовалось такое утверждение. Вместе с тем Губернский комиссар имел право проводить ревизию дел, относящихся к предмету ведомства земских учреждений, например, удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управлений. Если по итогам ревизий обнаруживались нарушения со стороны Земских собраний, последние обязаны были принять меры к устранению нарушений. В противном случае внесение Губернским комиссаром протеста в Окружной суд по административному отделению могло послужить поводом для возбуждения административного дела, а при обнаружении в действиях должностных лиц признаков преступления — уголовного дела.

В соответствии со ст. 128 Положения о губернских и уездных земских учреждениях административное отделение Окружного суда рассматривало и разрешало жалобы граждан об оспаривании законности постановлений Земских собраний. Статья 129 названного Положения предоставляла гражданам на выбор альтернативный порядок обжалования действий и распоряжений Земских управ. Граждане были вправе по таким категориям дел подать жалобу в Окружной суд или в Земское собрание. Следовательно, административные отделения Окружного

⁸ См.: Земские учреждения: Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие. Циркуляры о применении положения / [авт. предисл. и изд. Л. Демис]. 3-е изд. СПб., 1865. XVI. С. 16—17.

суда осуществляли судебный контроль за законностью ненормативных правовых актов земских управ и судебный нормоконтроль за законностью нормативных правовых актов земских собраний. В свою очередь, Земское Собрание наделялось функцией судебного контроля за законностью ненормативных правовых актов земских управ.

В дальнейшем последовало принятие законодательных новелл, повлекших изменение порядка рассмотрения и разрешения жалоб граждан, связанных с оспариванием законности нормативных правовых актов земских собраний. В частности, был введен досудебный порядок рассмотрения и разрешения указанной категории дел. Земская Управа по итогам недельного срока рассмотрения жалобы, переданной в ее подведомственность, составляла заключение и перенаправляла его вместе с жалобой в Административное отделение Окружного суда. Введение досудебного порядка рассмотрения и разрешения административных дел можно объяснить необходимостью соблюдения сдерживающих, стабилизирующих и контролирующих элементов системы равновесия. Другим положительным моментом нововведения является отсутствие сроков давности, установленных в отношении дел, связанных с оспариванием гражданами законности нормативных правовых актов.

Городовое Положение в редакции постановления Временного правительства от 9 июня 1917 г. «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов» предусматривало, что административные отделения окружных судов осуществляют функцию судебного нормоконтроля за законностью постановлений Городской Думы и распоряжений Городской Управы (ст. 142 и 144). Иные категории дел, в том числе связанные с обжалованием действий Городской Управы, подлежали рассмотрению и разрешению Городской Думой. Кроме того, в под-

судности административного отделения Окружного суда находились протесты, подаваемые Губернским комиссаром на постановления Городской Думы, не требующие утверждения со стороны министра внутренних дел, сметы и раскладки, составленные Городской Думой, а также на нарушения в деятельности учреждений городского общественного управления. Аналогичным образом рассматривались и разрешались жалобы граждан об оспаривании законности нормативных постановлений Городской Думы. Соблюдение гражданами досудебного порядка являлось обязательным.

Элементы, присущие институту административной юстиции, вытекают также из постановления Временного правительства от 15 июля 1917 г. «Положение о поселковом управлении»⁹. Поселковые избирательные комиссии в досудебном порядке рассматривали и разрешали протесты представителя административной власти в уезде и жалобы избирателей по основаниям неправильности или неполноты избирательного списка. Пропуск пятидневного срока, отведенного для рассмотрения и разрешения указанных жалоб и протестов, а равно неудовлетворение заявленных в них требований служило основанием для обращения за защитой избирательных прав к административному судье. Споры, связанные с нарушением порядка проведения выборов, также рассматривались и разрешались административным судьей. Сроки, порядок и процессуальные последствия рассмотрения и разрешения жалоб и протестов не отличались от тех, которые были предусмотрены «Временным положением о волостном земском управлении» от 21 мая 1917 г. в его первоначальной редакции.

⁹ См.: Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1—2. Пг., 1917—1918: в 2 т. Вып. 2: 5 мая — 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I—VIII. 1918. VII.

Важно обратить внимание на функцию судебного нормоконтроля, осуществляемую административными судами, за законностью постановлений поселковых собраний. Поселковые собрания в пределах предоставленных им Временным положением о поселковом управлении полномочий издавали общеобязательные для исполнения жителями того или иного поселка постановления. Так, в соответствии с п. 62 Временного положения, поселковые собрания издавали постановления: а) о постройках; б) мерах предосторожности против пожаров; в) тушении пожаров; г) содержании в чистоте и порядке труб, прудов, колодцев, канав, естественных протоков, мостов, гатей и переправ; е) об уборке и уничтожении палых животных; ж) о чистке дворов; з) внутреннем распорядке на ярмарках, рынках и базарах; и) содержании в санитарном отношении торговых, промышленных и ремесленных заведений; и) мерах к соблюдению чистоты в помещениях для продажи съестных припасов и к обеспечению безвредности оных; к) об убое скота; л) о предупреждении прекращения заразительных, повальных и местных болезней; м) по борьбе с вредителями садов, огородов и прочих культур в черте поселка.

Постановления поселковых собраний, изданные по вышеуказанным предметам, должны были отвечать таким критериям, как соответствие действующим законам, а также вышестоящим постановлениям уездных и губернских земских собраний. По общему правилу общеобязательные постановления Поселкового управления утрачивали силу и прекращали действие в случаях издания уездными и губернскими земскими собраниями вышестоящего постановления по тому же предмету и по тем же основаниям. Постановления поселковых собраний подлежали утверждению Уездной земской управой, доведению до сведения Поселковой управы и Губерна-

тора, который вправе был принести на них протест в Окружной суд по основаниям, указанным в ст. 87 Положения о губернских и уездных земских учреждениях¹⁰. В частности, действие постановления Поселкового собрания приостанавливалось, если оно: 1) не соответствовало закону или было постановлено с нарушением круга ведомства, пределов власти либо порядка действий земских учреждений; 2) не соответствовало общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушало интересы местного населения.

В иных случаях обращенные в исполнение постановления поселковых собраний доводились до сведения жителей поселка путем их троекратного опубликования в местных изданиях. При этом обязательные для исполнения жителями поселка постановления поселковых собраний вступали в силу по истечении двух недель с момента официального опубликования.

Частные лица, общества и другие установления вправе были оспорить в Окружном суде по административному отделению законность постановлений Поселкового собрания. Споры, связанные с оспариванием налогоплательщиками или опротестованием Уездным комиссаром законности постановлений Поселкового собрания об установлении размера ценности или доходности недвижимых имуществ, рассматривались и разрешались на общих основаниях. Примечательно, что принесение жалоб частными лицами не было ограничено сроками. Тем не менее частные лица обязаны были соблюсти досудебный порядок оспаривания законности постановления Поселкового собрания, в со-

¹⁰ См.: Полный свод законов Российской империи: все 16 томов со всеми относящимися к ним Продолжениями и с дополнительными узаконениями по 1 сентября 1910 года: в 2 кн. / под ред. А. А. Добровольского; сост. А. Л. Саатчиан. Кн. 1, Т. 2. СПб., 1911.

ответствии с которым указанные жалобы подавались ими в Уездную Земскую управу. По итогам рассмотрения таких жалоб Уездная Земская управа в течение двух недель составляла соответствующее заключение и направляла его вместе с жалобой в Окружной суд по административному отделению для принятия им окончательного решения по жалобе. Надзор за точным соблюдением и исполнением постановлений поселковых собраний осуществляли полицейские чины.

Последним нормативным документом досюветского периода по рассматриваемой тематике следует считать постановление Временного правительства от 20 июля 1917 г. «Об утверждении раздела I Положения о выборах в Учредительное собрание». Отличительной особенностью данного Положения являются две разновидности жалоб, различаемые по основаниям невключения избирателей в избирательные списки или включения неправильных о них сведений. Жалобы и протесты по этим основаниям были подведомственны городской или поселковой либо волостной земской управе, а по иным — уездной и городской комиссии по делам о выборах в Учредительное собрание. Срок подачи жалоб и протестов был увеличен до 10 дней. В течение этого срока предоставлялась возможность подачи жалобы или протеста на дополнительный список.

Все прочие жалобы, как указано п. 34 Положения, направлялись в Уездную комиссию по делам о выборах в Учредительное собрание¹¹. При этом они подразумевали жалобы на неправильное включение того или иного избирателя в избирательный список.

Положение также установило достаточно широкий перечень учреждений, осуществляющих производство выборов в Учредительное собрание: 1) городские, поселковые и

волостные управы; 2) участковые избирательные комиссии; 3) уездные комиссии по делам о выборах в Учредительное собрание; 4) городские комиссии по делам о выборах в Учредительное собрание; 5) окружные комиссии по делам о выборах в Учредительное собрание; 6) Всероссийская комиссия о выборах в Учредительное собрание; 7) столичные комиссии в городах Петрограде и Москве по делам о выборах в Учредительное собрание.

Образование столь многочисленных избирательных комиссий, как вытекает из объяснительной записки, составленной старшим секретарем Канцелярии Особого совещания — А. Н. Садыковым¹², обусловлено обширным пространством избирательного округа, расположенного на территории одной губернии, и неразвитостью инфраструктуры. Таким образом, указанные обстоятельства создавали препятствия в деятельности избирательных комиссий по организации и проведению выборов, в том числе по осуществлению ими тесного взаимодействия с избирателями.

И последнее, на что стоит обратить внимание. Уездная и городская комиссии действовали в качестве уездной инстанции административного суда. Так, в соответствии с п. 38 Положения, протесты и жалобы рассматривались в пятидневный срок уездной и городской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссиями в открытом заседании, порядком, установленным для рассмотрения административными судьями, согласно Положению об административных судах. Решения уездной и городской комиссий в

¹¹ Положение о выборах в Учредительное собрание. Пг., 1917. С. 43—44.

¹² См.: Садыков А. Н. Положение о выборах в Учредительное собрание с объяснительной запиской, составленной по stenographic отчетам и докладам Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание и постановками разъяснениями. Пг., 1917. С. 38—39.

десятидневный срок обжаловались и опротестовывались в Окружном суде по административному отделению, который рассматривал и разрешал их в течение пяти дней.

В качестве товарища-председателя и членов-судей административного отделения Окружного суда действовали товарищи-председатели и члены-судьи гражданского отделения окружных судов, расположенных в губернских городах. Функции административных судей, указанные в Положении о выборах в Учредительное собрание, временно осуществляли уездные члены Окружного суда, а в тех местностях, в которых они отсутствовали, административных судей заменяли мировые судьи. Такой порядок рассмотрения и разрешения административных дел связан с переходными положениями, вызванными необходимостью укомплектования на местах соответствующих звеньев административных судов.

Нарушения свободы и правильно-сти выборов гласных городских дум, земских, поселковых и учредительных собраний признавались преступлениями и проступками против порядка управления. Меры ответственности за нарушение законодательства в сфере избирательного права были предусмотрены Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (с включением статей по Продолжениям 1912 г.). Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, предусматривал меры ответственности за нарушение постановлений земских и общественных учреждений в виде наложения штрафа (ст. 29).

Анализ содержания вышеизложенных актов позволяет сказать, что в досоветский период все споры между органами административной власти, их должностными лицами и гражданами в основном были связаны с защитой нарушенного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Споры,

возникающие из публично-правовых и гражданско-правовых отношений, одной из сторон которых являются органы административной власти, их должностные лица, а другой — граждане, именовались административными делами. Эти категории дел рассматривались и разрешались в досудебном порядке органами административной власти, их должностными лицами, а также в судебном порядке трехзвенной системой административных судов, во главе которой располагался Правительствующий Сенат. Исходя из этого следует заключить, что административная юстиция, существовавшая в досоветский период, имела смешанный характер.

Исследование показало, что правовыми актами Временного правительства административные суды были наделены функцией судебного контроля за законностью решений, действий либо бездействия органов административной власти и их должностных лиц. Административные суды осуществляли функцию судебного нормоконтроля за содержанием, формой, порядком изданных органами административной власти и их должностными лицами в отношении жителей той или иной местности общеобязательных для исполнения ими постановлений нормативного характера. Важно, что верховенство закона является принципом организации и функционирования деятельности органов правительственных и полицейских властей, а также земских и общественных учреждений. Процессуальными последствиями оспаривания законности решений, действий либо бездействия, а также нормативных постановлений органов власти и их должностных лиц являются различные формы судебной нуллификации.

В отличие от дел, возникающих из публичных правоотношений, которые рассматриваются и разрешаются казахстанскими судами в особом исковом порядке по прави-

лам гражданского судопроизводства, субъектами обращения в административные суды являются не только граждане и их объединения, но и органы власти, их должностные лица.

В завершение следует сказать, что в сравнении с предшествующим и последующим периодами административная юстиция досоветского периода представляет со-

бой упорядоченную систему органов, рассматривающих и разрешающих административные дела публично-правового и гражданско-правового характера. Однако усилия Временного правительства по созданию системы административной юстиции не увенчались успехом, все судебные установления, существовавшие до 24 ноября 1917 г., были уничтожены декретами советской власти.

Библиографический список

Загряцков М. Д. Закон о волостном земстве. Временное положение о волостном земском управлении от 21 мая 1917 г.: Предисловие, изложение закона и примечания к нему. М., 1917.

Земские учреждения: Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие. Циркуляры о применении положения / [авт. предисл. и изд. Л. Демис]. 3-е изд. СПб., 1865. XVI.

Лупарев Е. Б. Генезис правового регулирования административной юстиции в России в досоветский период: попытка новой исторической ретроспективы // Общество и право. 2016. № 3.

Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: сборник. СПб., 2004.

Полный свод законов Российской империи: все 16 томов со всеми относящимися к ним Продолжениями и с дополнительными узаконениями по 1 сентября 1910 года: в 2 кн. / под ред. А. А. Добровольского; сост. А. Л. Саатчиан. Кн. 1. Т. 2. СПб., 1911.

Положение о выборах в Учредительное собрание. Пг., 1917.

Садыков А. Н. Положение о выборах в Учредительное собрание с объяснительной запиской, составленной по стенографическим отчетам и докладам Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание и постатейными разъяснениями. Пг., 1917.

Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1—2. Пг., 1917—1918: в 2 т. Вып. 1: 27 февраля — 5 мая 1917 г. Пг., 1917. VI.

Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1—2. Пг., 1917—1918: в 2 т. Вып. 2: 5 мая — 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I—VIII. 1918. VII.

Свод законов Российской империи. Изд. 1902 г. Т. 9: Особое приложение к законам о состояниях, Положение о сельском состоянии. Кн. 1: Общее положение о крестьянах.

References

A complete set of laws of the Russian Empire: all 16 volumes with all the Proceedings relating to them and with additional statutes up to September 1, 1910. Ed. by A. A. Dobrovolskiy, A. L. Saatchian. Vol. 2. St. Petersburg, 1911. (In Russ.)

Collection of decrees and resolutions of the Provisional Government. Iss. 1—2. Petrograd, 1917—1918. Iss. 1: 27 february — 5 may 1917. Petrograd, 1917. VI. (In Russ.)

Collection of decrees and resolutions of the Provisional Government: Iss. 1—2. Petrograd, 1917—1918. Iss. 2: 5 may — 24 july 1917. Part 1. Otd. I—VIII. 1918. VII. (In Russ.)

Luparev Ye. B. The Genesis of Legal Regulation of Administrative Justice in Russia in the Pre-Soviet Period: An Attempt at a New Historical Retrospective. *Obshchestvo i pravo*, 2016, no. 3. (In Russ.)

Nikolaeva L. A., Soloveva A. K. Administrative Justice and Administrative Legal Proceedings: Foreign Experience and Russian Traditions. St. Petersburg, 2004. (In Russ.)

Regulation on elections to the Constituent Assembly. Petrograd, 1917. (In Russ.)

Sadykov A. N. Regulations on the election to the Constituent Assembly with an explanatory note drawn up on verbatim reports and reports of the Special Meeting for the preparation of the draft provision on elections to the Constituent Assembly and article-by-article explanations. Petrograd, 1917. (In Russ.)

The code of laws of the Russian Empire. Ed. 1902. Vol. 9: A special annex to the laws on states, the Regulation on the rural state. Book 1: The general situation of the peasants. (In Russ.)

Zagryatskov M. D. The law on volost zemstvo. Temporary Regulation on the Volost Zemstvo Administration of May 21, 1917: Preface, statement of the law and notes. Moscow, 1917. (In Russ.)

Zemstvo institutions: Regulations on provincial and district zemstvo institutions. Rules on how to bring them into action. Circulars on the provision application. Ed. by L. Demis. 3rd ed. St. Petersburg, 1865. XVI. (In Russ.)