

Сущность административной юстиции и основные черты ея организаціи въ европейскихъ государствахъ.

(Пробная лекція магистранта Н. Паліенка, читанная 5 ноября 1898 г.).

Правомѣрность управленія—необходимое требованіе современнаго культурнаго государства. Тяжелый жизненный опытъ и наука доказали эту истину передовымъ въ историческомъ развитіи народамъ. „Правовое государство, какъ замѣтилъ Шталь—лозунгъ и стремленіе новѣйшаго времени. Оно должно точно опредѣлить и ненарушимо гарантировать пути и предѣлы своей дѣятельности а также свободную сферу граждапъ; государство должно не далѣе осуществлять нравственныя идея, чѣмъ простирается сфера права. Сущность правового государства не въ томъ, что государство только поддерживает правовой порядокъ и защищаетъ права гражданъ, не осуществляя административныхъ задачъ: понятіе его лежитъ не въ цѣли и содержаніи государства, но лишь въ способѣ и характерѣ ихъ осуществленія“.—Изъ этого опредѣленія Шталемъ правового государства, опредѣленія, съ которымъ, по мнѣнію Гейста, не можетъ не согласиться и всякій противникъ этого ученаго, необходимо вытекаетъ идея правомѣрности управленія. Какъ осуществленіе государственныхъ задачъ въ дѣйствительной жизни, управленіе не только должно руководиться соображеніями цѣлесообразности, но должно быть основано на правѣ и, слѣдовательно, на высшемъ его выраженіи въ государствѣ—на законѣ. При нормальныхъ условіяхъ государственной жизни, когда государству не грозитъ никакой опасности, требующей отъ правительства принятія какихъ-либо чрезвычайныхъ мѣръ, въ силу необходимости даже вопреки закону, законъ долженъ служить для управленія

основаніємъ и, во всякомъ случаѣ, границей его дѣятельности. Управление должно являться или точнымъ исполнителемъ закона, или же строго держаться установленныхъ закономъ границъ его дѣятельности; даже дѣйствуя въ сферѣ такъ называемаго свободнаго управления на основаніи общихъ полномочій, предоставляемыхъ ему основными началами государственнаго строя страны, правительство должно не нарушать существующихъ законовъ. Мы не говоримъ о случаяхъ крайней необходимости, когда требованія закона, рассчитанныя на нормальный ходъ государственной жизни, должны умолкнуть предъ суровой необходимостью спасенія государственнаго порядка или даже самого государства. Случаи эти не поддаются юридическому анализу—это вопросы факта; „гдѣ властвуетъ нужда, говоритъ Блунчли, и естественныя силы, тамъ кончается граница государственнаго права, и лишь высшій нравственный законъ сохраняетъ еще одинъ свою силу и царитъ надъ кровавымъ насиліемъ“. Все, что здѣсь уместно, можетъ заключаться лишь въ требованіяхъ конституцій, чтобы по восстановленіи нормальнаго хода государственной жизни правительство доказало передъ палатами, что чрезвычайныя дѣйствія его и нарушенія законовъ были вызваны дѣйствительною необходимостью. Въ это печальнаго состоянія государства управление должно быть правомѣрнымъ, иначе государству грозитъ паденіе вслѣдствіе отсутствія порядка и господства произвола. Но чтобы обезпечить правомѣрность управленія, необходимо создать и систему дѣйствительнаго контроля надъ нимъ. Средствами контроля надъ администраціей въ современныхъ государствахъ служатъ: контроль представительныхъ собраній—палатъ, но это контроль по преимуществу политическій, его сфера—министерское управленіе и главное орудіе—министерская отвѣтственность; глубоко проникать во всѣ сферы подчиненнаго управленія и восстанавливать нарушенныя администраціей права въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ онъ не можетъ и не призванъ по существу. Въ государствахъ парламентскихъ онъ часто, если не всегда, имѣетъ при этомъ партійный характеръ. Контроль правительственный, въ порядкѣ іерархическаго надзора высшихъ органовъ надъ низшими, имѣетъ большое значеніе для порядка въ управленіи, по административныя органы не обладаютъ ни подлежащей организаціей, ни юридическимъ авторитетомъ, чтобы рѣшать споры о правомѣрности дѣйствій администраціи, и прежде всего, они не могутъ быть судьей въ дѣлѣ, въ которомъ весьма часто они же сами заинтересованы и яв-

ляются въ роли отвѣтчиковъ. Контроль общественный въ видѣ свободы печати, собраній, петицій и т. д. весьма важенъ въ смыслѣ нравственнаго воздѣйствія на управленіе и возбужденія вниманія органовъ, власть имущихъ, но самъ не можетъ возстановить нарушенное право и далеко не всегда дѣйствителенъ.

Остается контроль судебный. Всякое лицо, потерпѣвшее отъ незаконныхъ актовъ администраціи, обратившись къ суду, можетъ защитить свое право, доказавъ его предъ компетентнымъ, доступнымъ и надлежаще-организованнымъ органомъ правосудія. Возстановить нарушенное право—это задача юстиціи.

Если административный органъ нарушаетъ гражданскія права, потерпѣвшій можетъ найти защиту въ судѣ гражданскомъ; въ случаѣ преступныхъ дѣяній лицо административное подлежитъ уголовному суду.

Но бываютъ весьма часто случаи, когда органы администраціи нарушаютъ публичныя права гражданъ, притомъ не преступно, а вслѣдствіе неправильнаго пониманія закона и своихъ полномочій, издаютъ неправильныя распоряженія, нарушающія права гражданъ или другихъ органовъ управленія, или же самоуправленія, какъ-то нарушаютъ свою компетенцію, неправильно взимаютъ налоги, раскладываютъ подати, устанавливаютъ незаконныя повинности, отказываютъ неправильно въ концессіяхъ, неправильно примѣняютъ законы о воинской, дорожной, школьной, квартирной повинности, своими распоряженіями стѣсняютъ избирательныя права гражданъ, издаютъ незаконныя распоряженія въ области полиціи безопасности и т. п. Причемъ неправильность можетъ заключаться не только въ нарушеніи формальныхъ опредѣленій закона, но и въ противорѣчій административныхъ распоряженій мысли закона. Администрація, пользуясь, на-примѣръ, предоставляемымъ ей закономъ правомъ требованія содержанія дороги въ исправности, можетъ сильно злоупотреблять этимъ правомъ, такъ какъ безусловно исправной дороги нѣтъ и не можетъ быть. Само собой должно подразумѣвать, что законъ не можетъ требовать отъ гражданъ невозможнаго или чрезмѣрнаго, выходящаго изъ предѣловъ обыкновеннаго масштаба человѣческихъ дѣйствій. Гнейстъ въ своей работѣ: „Правовое государство и административные суды въ Германіи“ относитъ эти послѣдніе случаи къ несоблюденію „должной мѣры“ (*Rechtes Mass*). Понятіе „должной мѣры“ опъ не опредѣляетъ общимъ образомъ, а разъясняетъ его на примѣрахъ, причемъ расши-

рять сферу судебно-административнаго контроля до неопредѣленныхъ границъ, относя къ нему всякій споръ съ администраціей по поводу ея распоряженій. Въ то время, какъ Штейнъ и его послѣдователи различали лишь двѣ области управленія 1): обставленную правовыми ограниченіями, гдѣ нарушенное администраціей право возстаивается судомъ (область юстиціи), и 2) полной свободы администраціи, гдѣ возможна лишь просьба или жалоба къ высшему начальству, а въ случаѣ изданія неправильныхъ указовъ въ томъ и другомъ случаѣ примѣнима и министерская отвѣтственность, Гнейстъ указываетъ, что между этими двумя областями юстиціи и полной свободы администраціи лежитъ еще третья область, гдѣ правительство, формально вращаясь въ границахъ закона, дѣйствуетъ партійно, примѣняя по своему произволу къ различнымъ лицамъ разный масштабъ во благо однимъ, во вредъ другимъ.

Въ этой-то области и лежитъ, по его мнѣнію, центръ административной юстиціи, главное назначеніе которой состоитъ, между прочимъ, въ противодѣйствіи злоупотребленіямъ новѣйшаго конституціоннаго управленія въ духѣ партій. Есть „должная мѣра“ (Rechtes Masz), утверждаетъ Гнейстъ, которую должна соблюдать администрація въ своей дѣятельности, оцѣнивал, напримѣръ, такія фактическія обстоятельства, влекуція за собой соотвѣтственные административныя распоряженія, какъ исправность дороги, чистота улицъ, санитарное состояніе жилыхъ мѣстъ, добрая нравственность лица и др. Для разрѣшенія споровъ по поводу неправильной оцѣнки такихъ обстоятельствъ, необходимо образовать независимыя и компетентныя не только въ вопросахъ права, но и управленія коллегіи, которымъ бы и принадлежалъ судебно-административный контроль надъ подобными дѣйствіями администраціи. Коллегіи эти рассматривали бы жалобы на дѣйствія администраціи незаконныя или не соблюдающія должной мѣры и отмѣняли бы неправильныя распоряженія. Мнѣ кажется, что Гнейстъ слишкомъ широко раздвигаетъ область административной юстиціи, подчиняя вѣдѣнію особыхъ судебныхъ органовъ контроль надъ оцѣнкой администраціей даже фактическихъ условій, возникающихъ при управленіи. Обеспеченіе правильной и безпристрастной оцѣнки административными органами фактическихъ условій, возникающихъ при управленіи, можетъ быть достигнуто скорѣе улучшеніями въ организаціи самой администраціи и правительственнаго контроля, суды же, хотя и административныя, должны имѣть твердое основаніе

для своихъ сужденій, а именно законъ, въ противномъ случаѣ они скорѣе безъ пользы для дѣла будутъ тормазить дѣятельность администраціи. Осуществленіе мысли Гнейста могло-бы имѣть мѣсто лишь при соединеніи въ одномъ учрежденіи функцій административной юстиціи и управленія, что и случилось, какъ увидимъ ниже, въ Германіи. Собственно же область административной юстиціи заключается въ разрѣшеніи жалобъ на незаконныя распоряженія органовъ управленія въ области отношеній публичнаго права съ цѣлью вызвать отмѣну этихъ распоряженій (все равно, будутъ-ли эти распоряженія имѣть общій характеръ, т. е. будутъ указами, или же направлены на регулированіе какого-либо одного конкретнаго случая, т. е. распоряженіями въ тѣсномъ смыслѣ слова). Какимъ же учрежденіямъ должна быть предоставлена административная юстиція? Такъ-какъ здѣсь идетъ рѣчь о правѣ въ области управленія — о публичномъ правѣ, то учрежденія эти должны быть такими, которыя представляли-бы всѣ гарантіи правильнаго разрѣшенія этого спора. Т. е. они должны быть коллегіальными, съ независимыми, свѣдущими въ вопросахъ права и управленія членами, рассматривающими дѣла публично съ примѣненіемъ процессуальныхъ началъ устности и состязательности. Такимъ условіямъ удовлетворяетъ только организація судовъ. Но суды гражданскіе и уголовные, какъ совершенно справедливо утверждаетъ проф. Коркуновъ, не подходятъ къ задачамъ административной юстиціи. Пржде всего, суды эти рассматриваютъ незаконныя дѣйствія администраціи лишь въ отношеніи къ отдѣльному частному случаю нарушенія права съ цѣлью возстановить нарушенное гражданское право лица или наказать виновнаго. Отмѣнить же незаконное распоряженіе административной власти и тѣмъ устранить возможность новыхъ нарушеній права и различныхъ недоразумѣній суды эти сами не могутъ. Далѣе, ни надлежащихъ знаній въ области публичнаго и административнаго права, ни вообще техническихъ свѣдѣній при оцѣнкѣ вопросовъ активнаго управленія у большинства профессиональныхъ судей гражданского и уголовного права нѣтъ. Главное же, — формы гражданского и уголовного процесса для разрѣшенія дѣлъ административной юстиціи непригодны. Уголовный процессъ предполагаетъ палпность обвиняемаго и обвинителя, по общему правилу, въ лицѣ представителя государственной власти. Въ административномъ же процессѣ административная власть является отвѣтчикомъ, а обвиняемаго нѣтъ и не можетъ быть, такъ-какъ здѣсь нѣтъ рѣчи о пре-

ступленія. Въ гражданскомъ процессѣ стороны хозяева дѣла, сами собирають доказательства и по взаимному соглашенію могутъ опредѣлить даже послѣдствія процесса. Но въ административномъ процессѣ на первомъ планѣ стоитъ не частный, а публичный интересъ—законность управленія. Исходъ процесса поэтому не долженъ зависѣть отъ умѣнія, настойчивости или взаимнаго соглашенія сторонъ, иначе это могло-бы привести даже къ компромиссамъ между органами администраціи и жалобщикомъ въ ущербъ законности управленія. Поэтому административный судъ долженъ самостоятельно разсмотрѣть дѣло, собрать доводы за и противъ и дать имъ надлежащую оцѣнку. Административный судья въ процессѣ гораздо активнѣе гражданскаго. Сила же рѣшенія административнаго суда, касаясь публичнаго, а не частнаго права, необходимо отражается и на третьихъ лицахъ; на примѣръ, рѣшеніе объ освобожденіи лица отъ воинской повинности повлечетъ за собой призывъ подъ знамена поочередно всѣхъ вынужденныхъ слѣдующіе за жалобщикомъ нумера въ случаѣ освобожденія предъидущаго номера. Поэтому рѣшенія административнаго суда могутъ быть обжалованы не только участниками процесса, но, какъ признаетъ и нашъ уставъ о воинской повинности, и всякимъ заинтересованнымъ лицомъ. Такимъ образомъ особенности административнаго иска требуютъ и организаціи особыхъ административныхъ судовъ, рассматривающихъ съ соблюденіемъ процессуальныхъ формъ споры о незаконныхъ распоряженіяхъ администраціи въ сферѣ публично-правовыхъ отношеній съ цѣлью отміны этихъ распоряженій и возстановленія такимъ образомъ законнаго порядка въ управленіи.

Выясненіемъ началъ административной юстиціи наука особенно обязана нѣмецкимъ ученымъ. Штейнъ, Шталь, Гнейстъ со своими послѣдователями, особенно Гнейстъ, вложили въ науку цѣнный вкладъ своими изслѣдованіями въ этой важной для государственной жизни области и положили основаніе для дальнѣйшихъ изслѣдованій въ этомъ направленіи. У насъ въ Россіи выясненію началъ административной юстиціи посвятили свои труды профессоръ Куплеваскій и Коркуновъ; есть еще рефератъ г. Тигранова, читанный въ Тифлискомъ юридическомъ обществѣ и посвященный вопросу о положеніи административной юстиціи въ Россіи, собственно, въ области городского самоуправленія. Проф. Коркуновъ, соглашаясь съ тѣмъ, что понятіе административной юстиціи можетъ быть выяснено лишь въ связи съ различіемъ частнаго и публичнаго права, не соглашается

однако съ нѣмецкими учеными, видящими особенность администр. юстиціи въ сравненіи съ гражданской и уголовной въ свойствѣ объекта правонарушенія, а именно въ нарушеніи публичныхъ правъ. Онъ утверждаетъ, что и различіе уголовной и гражданской судебной охраны опредѣляется не свойствами нарушеннаго права, а свойствомъ самого правонарушения и его послѣдствій. Нарушеніе одного и того же права, напримѣръ имущественнаго, можетъ влечь за собою одновременно и гражданскую и уголовную отвѣтственность и нарушеніе публичнаго права, напримѣръ, незаконное лишеніе свободы, можетъ послужить основаніемъ для гражданскаго иска за причиненный тѣмъ самымъ матеріальный вредъ. Нарушеніе же публичныхъ правъ заурядъ составляетъ уголовно-наказуемыя дѣянія. Поэтому, по его мнѣнію, особенность административной юстиціи сравнительно съ гражданской и уголовной лежитъ въ особенности послѣдствій правонарушения, осуществляемыхъ административнымъ искомъ, именно въ отмѣнѣ незаконнаго распоряженія. Эта отмѣна здѣсь имѣетъ особое и самостоятельное значеніе, такъ-какъ одно уже изданіе незаконнаго административнаго распоряженія, осуществляемаго безъ посредства суда самою администраціей подъ страхомъ принужденія и отвѣтственности неповинующагося, имѣетъ совершенно иное значеніе, нежели, напримѣръ, заключеніе гражданской сдѣлки, которая можетъ быть осуществлена при отказѣ контрагента отъ исполненія ея лишь при помощи суда. Вотъ почему отмѣна незаконнаго административнаго распоряженія имѣетъ болѣе самостоятельное значеніе, чѣмъ признаніе ничтожнымъ какого либо гражданскаго акта, имѣющаго лишь значеніе, какъ условіе возраженія или притязанія стороны.—Съ своей стороны думаю, что административный искъ въ своей цѣли дѣйствительно отличается, между прочимъ, этой особенностью отъ гражданского, а отъ уголовного процесса еще и свойствомъ правонарушения.

Но съ другой стороны, матеріальное основаніе административнаго иска, отличающее его отъ основанія гражданскаго иска, все же лежитъ, вопреки мнѣнію проф. Коркунова, также и въ объектѣ правонарушения, именно, не въ гражданскихъ, а публичныхъ правахъ, нарушаемыхъ управленіемъ, тогда какъ въ гражданскомъ искѣ мы всегда имѣемъ нарушеніе гражданскаго права. Что иногда нарушеніе публичнаго права, какъ напр., лишеніе свободы, влечетъ за собой и гражданскій искъ за причиненный ущербъ, то это просто потому, что одновременно и тѣмъ же актомъ можетъ быть нарушено и граждан-

данское право лица; которое и находитъ себѣ охрану въ гражданскомъ судѣ; такимъ образомъ объекты правонарушенія здѣсь различны: гражданское и публичное право, а не одни и тѣ же, какъ думаетъ проф. Коркуновъ.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію основаній организаціи административной юстиціи въ европейскихъ законодательствахъ.

Въ Италіи и Бельгіи административная юстиція предоставлена обыкновеннымъ судамъ. Конфликты же между судомъ и администраціей разрѣшаются въ Бельгіи высшей инстанціей суда, въ Италіи же—высшимъ административнымъ учрежденіемъ—государственнымъ совѣтомъ. Также въ Испаніи спорные вопросы публичнаго права въ области самоуправленія переданы недавно обыкновеннымъ судамъ. Во Франціи господствуетъ совершенно иной взглядъ. Исходя изъ принципа раздѣленія властей, тамъ полагаютъ, что предоставленіе обыкновеннымъ судамъ административной юстиціи повлекло-бы за собой нарушеніе этого принципа и подчиненіе административной власти судебной. Имѣя въ виду наибольшее обезпеченіе свободы администраціи при организаціи административной юстиціи, французская теорія и законодательство предоставляютъ эту юстицію административной власти, какъ ея принадлежность. Vivien въ своихъ „Etudes administratives“ прямо утверждаетъ, что власть администраціи двоякаго рода: 1) свободная или дискреціонная и 2) обставленная правовыми ограниченіями. Послѣдняя и есть административная юстиція. Поэтому во Франціи произведено въ сферѣ самой администраціи выдѣленіе изъ активнаго управленія (*administration active*) администраціи судящей (*administration contentieuse, tribunaux administratifs*). Послѣдняя и разрѣшаетъ жалобы на нарушеніе административными органами при исполненіи ими функцій управленія формальныхъ опредѣленій закона, относя сюда *violation des lois, incompétence et excès du pouvoir*, но практика подвела подъ эти понятія и вообще несоотвѣтственное дѣлю пользованіе администраціей своими полномочіями, хотя бы и при формальномъ соблюденіи закона. Помимо специальныхъ административныхъ судовъ для нѣкоторыхъ отраслей управленія (напр., для народнаго образованія), административная юстиція ввѣрена слѣдующимъ общимъ административнымъ органамъ: совѣтамъ префектуры въ первой инстанціи и государственному совѣту, *délibérant en contentieux*, во второй. Органы эти дѣйствуютъ коллегіально, публично и съ соблюденіемъ процессуальныхъ формъ, съ участіемъ

адвокатовъ и прокуратуры. Они отмѣняютъ какъ незаконные указы, такъ и основанныя на нихъ распоряженія. Но органы эти не пользуются независимостью отъ администраціи: совѣты префектуръ состоятъ изъ совѣтниковъ,, вполне зависящихъ отъ администраціи и имѣющихъ кромѣ того административныя занятія, предсѣдатель же—префектъ, главный администраторъ въ департаментѣ. Члены государственнаго совѣта также зависятъ отъ правительства и не пользуются судебскою несмѣняемостью. Обыкновеннымъ судамъ не предоставлено право возбуждать конфликты съ административными судами, въ то время какъ администрація пользуется этимъ правомъ по отношенію къ судамъ. Къ этому нужно добавить, что опредѣленіе предметовъ компетенціи административныхъ судовъ во Франціи далеко не послѣдовательно, напр. споры относительно прямыхъ налоговъ вѣдаются административными судами, а относительно косвенныхъ обыкновенными. Административные суды вѣдаютъ во Франціи даже нѣкоторыя чисто гражданскія правонарушенія, если стороной является администрація. Такая постановка административной юстиціи вызвала къ себѣ отрицательное отношеніе. Въ основѣ ея положено неправильное начало. Разграниченіе административной юстиціи отъ обыкновенной произведено на основѣ различія субъектовъ правонарушенія и согласно яко-бы съ началомъ раздѣленія властей. Но признаніе, будто раздѣленіе властей административной и судебной не допускаетъ судебного контроля надъ дѣйствіями администраціи, равносильно, какъ справедливо замѣчаетъ проф. Коркуновъ, признанію администраціи судьей въ дѣлѣ, въ которомъ она сама является заинтересованной стороной, что приводитъ къ совершенно другому результату, а не къ тому, который имѣли въ виду во Франціи, т. е. не къ началу раздѣленія властей, а полному смѣшенію суда и администраціи, т. е. къ отрицанію этого принципа. Во Франціи такое странное толкованіе начала раздѣленія властей было результатомъ недовѣрія къ судьямъ, въ которыхъ въ революціонную эпоху, откуда беретъ начало нынѣшняя организація французской административной юстиціи, видѣли сторонниковъ стараго норядка, притомъ такая постановка адм. юстиціи, при которой органы управленія выступаютъ судьей въ собственномъ дѣлѣ, мыслима лишь при той всеобъемлющей централизаціи и опека всесильной администраціи, которыя существуютъ во Франціи; при развитой же системѣ самоуправленія она, какъ справедливо замѣчаетъ проф. Коркуновъ, невозможна, такъ-какъ поручать органамъ

самоуправленія административную юстицію потому уже нельзя, что они сами нуждаются въ государственномъ надзорѣ. Въ Англіи организація административной юстиціи тѣсно связана съ исторически развѣвшимся широкимъ самоуправленіемъ и представляетъ собою, главнымъ образомъ, примѣненіе формъ судебной юрисдикціи къ самоуправленію. Гнейстъ въ своихъ работахъ выяснилъ, какъ совмѣщеніе судебныхъ и административныхъ обязанностей въ должности независимыхъ по общественному положенію мировыхъ судей Англіи, при широкомъ регулированіи законодательствомъ нормъ административнаго права, при развитомъ правовомъ контролѣ и чувствѣ законности Англичанъ, привело къ усвоенію администраціей формъ и порядка судебной процедуры. Такимъ образомъ въ низшей инстанціи административная юстиція ввѣрена мировымъ судьямъ и ихъ сѣздамъ, въ высшей же подчиняется въ ревизіонномъ порядкѣ общегосударственному суду королевской скамьи. Слѣдовательно въ Англіи административная юстиція принадлежитъ обыкновенному суду только въ высшей инстанціи; имъ же рѣшаются споры о компетенціи между судами и администраціей. Лишь въ нѣкоторыхъ недавно реформированныхъ отрасляхъ управленія: управленіи бѣдными, строительномъ, въ охранѣ народнаго здравія административная юстиція ввѣрена высшему административному органу—бюро мѣстнаго управленія. Общаго опредѣленія компетенціи административной юстиціи въ Англіи нѣтъ; перечень административныхъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію сѣздовъ мировыхъ судей, пополнялся по мѣрѣ нужды въ распространеніи правового контроля на ту или другую сторону управленія, обнимаетъ теперь болѣе 100 рубрикъ различныхъ апелляцій и представляетъ большое разнообразіе сроковъ обжалованія и процедуръ разбирательства. Перечень же способовъ обжалованія передъ общегосударственнымъ судомъ еще длиннѣе, какъ и списокъ вопросовъ, могущихъ быть предметомъ постановленій. Англійская административная юстиція, какъ и французская, не шла далѣе эмпирическаго нормированія своей компетенціи.

Воззрѣніе Гнейста на административную юстицію нашло себѣ наиболѣе полное осуществленіе въ прусской системѣ ея, образованной закономъ 1872—1875 г. Въ Пруссіи для разсмотрѣнія спорныхъ дѣлъ въ сферѣ управленія и контроля надъ законностью распоряженій (но не указовъ вообще и королевскихъ указовъ, которые могутъ подлежать лишь контролю палатъ) образованы три инстанціи административнаго суда—уѣздная управа, окружная управа и высшій ад-

министративный судъ. Уѣздная управа—органъ административнаго суда и управленія, но при разборѣ судебныхъ дѣлъ дѣйствуетъ съ соблюденіемъ процессуальныхъ формъ. Она состоитъ изъ предсѣдательствующаго въ ней, главнаго административнаго лица въ уѣздѣ, ландрата, назначаемаго королемъ изъ мѣстныхъ жителей, и 6 избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ (крейстагомъ) членовъ. Окружная управа—органъ административнаго суда и надзора надъ цѣлесообразностью дѣйствій самого окружнаго управленія. Она состоитъ изъ предсѣдательствующаго *Regierungspräsident'a* (губернатора) и 6 членовъ, изъ коихъ двое назначаются королемъ, а четверо избираются провинціальнымъ ландтагомъ. Наконецъ, высшій административный судъ уже исключительно органъ админ. юстиціи, высшаго надзора надъ всей администраціей и состоитъ изъ незначаемыхъ королемъ и несмѣняемыхъ предсѣдателя и членовъ. Половина коронныхъ членовъ въ административныхъ судахъ должны удовлетворять условіямъ научнаго и практическаго ценза, требуемаго для занятія высшихъ административныхъ должностей, другая половина—для занятія высшихъ судебныхъ должностей. Суды эти дѣйствуютъ съ примѣненіемъ формъ судебной процедуры и соблюдаютъ начала устности, гласности и состязательности при разбирательствѣ дѣлъ. Въ общую систему судовъ административные суды не введены и находятся въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, въ виду того обстоятельства, что эти органы административной юстиціи завѣдуютъ, хотя и въ особомъ порядкѣ, дѣлами активнаго управленія. Такимъ образомъ органы адм. юстиціи въ Пруссіи лучше организованы, нежели во Франціи, хотя они не имѣютъ права отмѣны незаконныхъ указовъ, а только распоряженій, что составляетъ недостатокъ прусскихъ адм. судовъ. Они болѣе независимы и компетентны. При томъ они разбираютъ лишь споры о публичныхъ правахъ и интересахъ и не вѣдаютъ дѣлъ, входящихъ въ область гражданской юрисдикціи, какъ это бываетъ во Франціи.

Конфликты между администраціей и административными судами разрѣшаются послѣдними, конфликты же между адм. судами и обыкновенными разрѣшаются обыкновенными. Предметы вѣдомства адм. судовъ, какъ и во Франціи, перечислены въ особыхъ рубрикахъ по предметамъ. Аналогическое устройство судовъ, хотя и съ большими различіями въ подробностяхъ, существуетъ и въ другихъ германскихъ государствахъ.

Въ Австріи существуетъ особый типъ административной юстиціи, построенный на идеѣ федеративнаго соединенія автономныхъ провинцій и народовъ. Организованъ лишь одинъ центральный адм. судъ съ значеніемъ кассационной инстанціи для спорныхъ административныхъ дѣлъ, которыя въ низшихъ инстанціяхъ вѣдаются органами мѣстной активной администраціи. По закону 1875 админ. суду подлежатъ всѣ дѣла, въ которыхъ частное лицо утверждаетъ, что права его нарушены незаконными постановленіями администраціи. Но для разсмотрѣнія споровъ о публичныхъ правахъ между органами автономнаго управленія австрійскихъ провинцій и жалобъ гражданъ на нарушеніе правъ, гарантированныхъ имъ конституціей, существуетъ особый имперскій судъ (Reichsgericht).

Низшихъ органовъ адм. юстиціи въ Австріи не создано въ виду крайней трудности ихъ организаціи при разнообразіи мѣстнаго управленія въ автономныхъ провинціяхъ страны.

Такъ разнообразно организована административная юстиція на западѣ Европы. Весьма большое разнообразіе въ объемѣ ея и процессуальныхъ порядкахъ. Разнообразіе началъ, положенныхъ въ основаніе отдѣльныхъ многочисленныхъ отраслей управленія, и неравномѣрная разработка ихъ крайне затрудняютъ обобщеніе принциповъ внутренняго управленія и организацію однообразной системы административной юстиціи для всѣхъ частей управленія. На ряду съ общими административными судами существуютъ поэтому еще спеціальныя суды для разныхъ отраслей управленія. Предметы же вѣдомства административныхъ судовъ не подведены подъ одно общее опредѣленіе ихъ компетенціи, а перечисляются отдѣльно, такъ сказать, эмпирическимъ путемъ. Организація адм. судовъ тѣсно связана съ общими политическими условіями, съ особенностями государственнаго строя каждой страны. Какъ справедливо замѣчаетъ проф. Куплеваскій, на континентѣ; гдѣ администрація могущественна и централизована, отдѣленіе адм. юстиціи отъ администраціи имѣетъ большее значеніе, чѣмъ въ Англіи съ ея широкимъ самоуправленіемъ. Во всякомъ случаѣ, въ главныхъ европейскихъ государствахъ приняли къ убѣжденію въ необходимости надлежащей организаціи системы админ. судовъ.

Потребность въ созданіи ихъ выяснилась государственной жизнью и нашего отечества. Въ Россіи административныя департаменты сроднаты, присутствія губернскія, по земскимъ и городскимъ дѣламъ, по воинской повинности, по разнымъ отраслямъ финансоваго управленія

вѣдаютъ, между прочимъ, споры по дѣламъ административнымъ, входящіе въ область административной юстиціи.

Но составъ ихъ членовъ далеко не всегда удовлетворяетъ требованіямъ надлежащаго образовательнаго ценза, зависитъ отъ администраціи, въ огромномъ большинствѣ случаевъ непосредственно участвуетъ въ управленіи и часто является судьей въ собственномъ дѣлѣ.

Въ различныхъ смѣшанныхъ губернскихъ присутствіяхъ председательствуетъ губернаторъ, главный администраторъ въ губерніи, отъ котораго такъ или иначе зависятъ почти всѣ члены присутствій, и притомъ лицо, обремененное дѣлами текущаго управленія. Самый порядокъ разсмотрѣнія спорныхъ административныхъ дѣлъ въ сенатѣ и присутствіяхъ не публичный, безъ примѣненія устности и состязательности и другихъ процессуальныхъ гарантій. Если къ этому присоединить неясное разграниченіе понятія закона и правительственнаго распоряженія и крайнюю зависимость административнаго персонала отъ начальства, ослабляющую гарантію закономѣрнаго повиновенія ихъ послѣднему, требуемаго закономъ, мы, къ сожалѣнію, должны признать, что постановка административной юстиціи у насъ нуждается въ значительныхъ улучшеніяхъ. Въ Россіи, гдѣ администрація еще болѣе могущественна, чѣмъ во Франціи, а контроль надъ управленіемъ слабѣе, надлежащая организація админ. юстиціи—дѣло высокой важности. Наши монархи и законодательство всегда настаивали на водвореніи началъ законности въ управленіи. Въдъ основные законы (стр. 47) гласятъ, что „имперія Россійская управляется на твердомъ основаніи положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ“. Незабвенныя слова монарха эпохи великихъ реформъ, императора Александра II: „правда и милость да царствуютъ въ судахъ“ получаютъ еще большее значеніе при распространеніи правильнаго правового контроля административныхъ судовъ на всю сферу подчиненнаго управленія въ нашемъ отечествѣ. Само собою разумѣется, что эта реформа должна быть тщательно соображена съ особенностями нашего государственнаго строя, но улучшеніе въ организаціи административной юстиціи безусловно необходимо. Контроль обыкновеннаго суда надъ управленіемъ распространяется у насъ, если не считать случаевъ гражданскаго иска къ органамъ администраціи и ихъ уголовного обвиненія, только на тѣ случаи, когда частныя лица привлекаются къ отвѣтственности за неисполненіе распоряженій органовъ админист-

страціи, но, во первыхъ, взысканіе за неисполненіе многихъ административныхъ распоряженій предоставлено самой же администраціи и изъято изъ судебного контроля, во вторыхъ, этимъ далеко не ограничивается необходимость въ правовомъ контролѣ надъ администраціей, которая можетъ нарушать публичныя права гражданъ въ сферѣ управленія, и не привлекая при этомъ никого къ отвѣтственности, охрана такихъ правъ и составляетъ задачу административной юстиціи.
