

Ю. Н. Старилов

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ:
СООТВЕТСТВУЕТ ЛИ ОНО
ОБЩЕПРИЗНАННЫМ СТАНДАРТАМ И ПРИНЦИПАМ
СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА?**

Ответ на поставленный в заголовке настоящей работы вопрос обязывает автора не только рассмотреть основные административно-правовые институты, но и проанализировать теорию публичных интересов, сущность и значение правового государства, а также основные тенденции распространения “правовой государственности” на практику государственно-правового строительства в России. Если сразу же попытаться дать ответ на упомянутый вопрос, то можно, к сожалению, уверенно констатировать, что российское административное право, несмотря на высокий уровень его теоретического догматического анализа в нашей стране и очевидные достижения административно-правовой науки в течение последних 5—8 лет, отстает, с нашей точки зрения, от реальных запросов государственно-правового строительства и одновременно не соответствует в полной мере известным стандартам и принципам современного правового государства. Для достижения полного соответствия необходимо, с нашей точки зрения, провести реформу административного законодательства и разработать новые доктрины в сфере административно-правового регулирования.

В структуре правовой системы традиционно выделяются многочисленные элементы, выполняющие основные функции воздействия правовых образований, средств, институтов, нормативных установлений на общественные отношения. Административное право Российской Федерации как отрасль публичного права занимает важнейшее место в правовой системе и посредством своих подотраслей, институтов и отдельных норм разрешает задачи, а также осуществляет функции, способствующие формированию и качественному функционированию самой правовой системы.

Если взглянуть на содержание практически всех важнейших административно-правовых институтов с позиции стандартов и требований современного правового государства, можно сделать вывод о том, что публичные интересы становятся двигателем “юридического прогресса” в сфере организации и осуществления

публичного управления; публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу реализации управленческих действий, но и корректировать, восстанавливать законный порядок осуществления управленческих действий посредством социально значимых административно-правовых режимов, административных и судебных процедур.

Значение административного права в правовой системе Российской Федерации заключается в настоящее время в установлении новых правовых средств и инструментов, способствующих установлению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления законотворчества (правотворчества) и судопроизводства. Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить регулирующее воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем активность административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; результатом административно-правовых элементов российской правовой системы станет укрепление порядка и режима законности в проведении необходимых мероприятий государственно-правового строительства.

В теории права традиционно отмечается, что правовая система представляет собой совокупность “внутренне согласованных, взаимосвязанных, социально однородных юридических средств (явлений), с помощью которых официальная (публичная) власть оказывает регулятивно-организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения, поведение людей”¹. С теоретической точки зрения, важнейшей функцией правовой системы, показывающей ее значимость, является возможность проведения комплексного, всестороннего и детального анализа и оценки существующей (или созданной) правовой реальности (всего правового мира).

Ученые — представители науки теории права, рассматривая структуру правовой системы, выделяют в ней такие важнейшие элементы, как: само право, правотворчество, правосудие, юридическую практику, нормативные, правоприменительные, правотолкующие акты, правоотношения, субъективные права и обязанности, правовые учреждения (суд, прокуратура, адвокатура), законность, ответственность, механизмы правового регулирования, правосознание, юридические доктрины². Учеными отмечается, что затруднительно дать исчерпывающий перечень структурных элементов правовой системы, ибо она представляет собой “сложное, многослойное, разноуровневое, иерархичес-

кое и динамическое образование, в структуре которого есть свои системы и подсистемы, узлы и блоки”³. Таким образом, получается, что один из важнейших и принципиальных терминов — “правовая система” — невозможно четко определить и указать на содержащиеся в его структуре главные элементы. Можно задать вопросы: как же тогда проследить воздействие правовой системы на общественные отношения? В каком порядке и по каким направлениям должна развиваться современная правовая система? Какие принципиальные правовые средства должна задействовать в настоящее время правовая система с тем, чтобы обеспечить требуемое развитие правового регулирования? Если невозможно указать на важнейшие правовые характеристики и структурные особенности правовой системы, то, с нашей точки зрения, вряд ли возможно увидеть главные направления формирования новых отраслей, подотраслей и институтов российского права.

Думается, что правовая система должна определяться таким образом, чтобы в ней выделялись основные категории и явления, в совокупности которых и рождалось бы полное и необходимое знание о сущности правового воздействия на общественные отношения. С. С. Алексеев выделяет следующие элементы правовой системы: 1) собственно объективное (позитивное) право как совокупность общеобязательных норм, выраженных в законе, иных признаваемых государством формах позитивного права; 2) правовая идеология — активная сторона правосознания; 3) судебная (юридическая) практика. Ученый подчеркивает, что “именно через правовую систему при рассмотрении позитивного права включаются правотворческие, законодательные учреждения, а также — правоисполнительные органы, органы правосудия, другие правоохранительные учреждения, вся политическая система страны”⁴. Таким образом, правовая система России содержит практически весь инструментарий административно-правового регулирования: административное право можно рассматривать как позитивно действующее право, как систему административного законодательства; административное право устанавливает систему органов публичной власти и порядок их деятельности; административное право регламентирует процессуальные отношения как в сфере позитивного публичного управления, так и при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности; административное право устанавливает правовые формы судебно-административной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

Значение административного права (как, впрочем, и любой

иной отрасли права) в правовой системе Российской Федерации можно показать, анализируя основные характерные черты административно-правового регулирования общественных отношений и реформирование системы и структуры административного права. С этой точки зрения, административное право играет важнейшую роль в:

формировании правовой государственности в России, которая, в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности публичного управления в стране;

установлении публично-правовых стандартов организации и функционировании исполнительной власти;

обеспечении прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц;

установлении административных процедур осуществления публичного управления (государственного управления и местного самоуправления);

разработке концепции и осуществлении административной реформы;

создании эффективных судебных процедур защиты прав и свобод человека и гражданина;

обеспечении общественного порядка и общественной безопасности;

развитии административно-деликтного права России.

Необходимо помнить, что международное право, международные договоры и соглашения, общепризнанные нормы и правовые принципы входят в правовую систему Российской Федерации. Таким образом, административное право “вынуждено” считаться с международно-правовыми стандартами и условиями. Поэтому оно должно развиваться с учетом требований международных правовых институтов и на основе принципов “интернационализации” правовых систем мира.

Целесообразно весьма схематично представить соотношение таких терминов, как “правовое государство”, “публичный интерес” и “административное право”. Результатом научных исследований этого вопроса станет, очевидно, утверждение: в современном правовом государстве административное право закрепляет (фиксирует) в правовых нормах публичные интересы и обеспечивает их реализацию (удовлетворение) при помощи соответствующих административно-правовых методов, а также гарантирует защиту путем осуществления деятельности в рамках установленных специальных юридических административно-процессуальных режимов.

Понятие “правовое государство” определяется учеными по-разному. Например, Л. С. Мамут, считает правовым государством, “в котором основные права и обязанности, свободы и ответственность человека высоко чтутся и защищаются конституцией (законодательством), институты публичной власти легитимны и легализованы, в котором существует разделение властей и независимость суда”⁵. Как правило, наличие в стране независимости суда и обеспеченность доступности правосудия считаются обязательными признаками правового государства. Очевидно, правовое государство — это эффективное государство, успешно соединяющее государственное регулирование с саморегулированием общества, а также гарантирующее общечеловеческие ценности⁶. С нашей точки зрения, в правовом государстве важнейшие сферы государственной и общественной жизни “скованы” правом и нормативными положениями; при этом субъектам права предоставляются и гарантируются общепризнанные основные права и свободы; в правовом государстве личность и государство “связаны” между собой отношениями “верности и подчинения”, взаимного уважения и признания определенной законом автономии в поведении и деятельности; правовое государство создает и гарантирует юридический режим обжалования решений и действия (бездействия) публичной администрации и ее должностных лиц, а также устанавливает для этого специальные процессуальные нормы и процедуры как административного, так и судебного характера.

Публичные интересы — это интересы государства, общества, государственно-общественных образований, в которых отражаются отвечающие требованиям и стандартам современного государственно-правового развития необходимые и общепризнанно желаемые обществом, личностью и государством потребности, обуславливающие: 1) формирование приоритетных направлений обеспечения экономического благосостояния общества; 2) законодательное установление демократических прав и свобод человека и гражданина, а также их всестороннюю и полную правовую защиту (административную и судебную); 3) организацию и осуществление надлежащей (должной) деятельности органов публичной власти; 4) эффективное публичное управление; 5) качественные административные правовые процедуры; 6) разумный, действенный и положительно результативный общественный и государственный контроль.

Вместе с возрождением в начале 90-х гг. XX в. в российской правовой науке доктрины публичного права стала развиваться

теория публичных интересов и частных интересов различных субъектов права. В специальной литературе можно встретить рассуждения о различных видах интереса, например: “частных”, “личных”, “индивидуальных”, “общественных”, “государственных”, “публичных”, “законных”⁷, “экономических” интересах⁸. Термин “интерес” используется российским законодателем в различных нормативных правовых актах. Например, в п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ (часть 1) указывается, что физические и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и “в своем интересе”; здесь же говорится о “законных интересах” соответствующих лиц. Глава 30 Уголовного кодекса РФ называется “Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления”, глава 23 УК РФ — “Преступления против интересов службы в коммерческих организациях”.

Публичное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов государства (всего общества); частное право охраняет интересы отдельных лиц. В число отраслей, составляющих систему частного права, входят гражданское, семейное, трудовое, торговое право и некоторые другие отрасли. Административное право как отрасль публичного права определяется прежде всего своим *предметом*, т.е. системой государственно-управленческих отношений, ибо государственное управление реализуется через категории *публичного интереса, потребностей*, целей, стимулов и норм.

Поэтому административное право считается одной из базовых отраслей права, которая: 1) использует потенциал и правовые средства *императивного метода* регулирования; 2) обеспечивает публичные интересы, правовую защиту прав и свобод как физических, так и юридических лиц от действий, решений и бездействия административных органов.

Административное право как отрасль публичного права является формой юридического выражения публичного (общественного) интереса как в организации социальной жизни, так и в формах, методах и содержании административной деятельности, функционировании исполнительной власти.

Публичные интересы устанавливаются и реализуются в административном праве посредством таких правовых средств, как: 1) правовая регламентация публичного интереса, установление его признаков, сущности и видов; 2) нормативная фиксация необходимости признания приоритета публичных интересов, их повсеместного, обязательного и непосредственного соблюдения и

установление форм и видов правовой защиты публичных интересов; 3) определение мер юридической ответственности за нарушение публичных интересов⁹. Следовательно, административно-правовому регулированию подлежит огромная сфера публичных интересов. Более того, субъекты административного права призваны неуклонно соблюдать административно-правовые нормы, определяющие необходимость соблюдения общественных интересов и устанавливающие при их нарушении различные виды правовой ответственности.

Нормы административного права в зависимости от регулируемых ими действий и решений субъектов этой отрасли права образуют следующую систему:

действия и решения, обеспечивающие публичные интересы государства и общества;

действия и решения, обеспечивающие публичные интересы всех субъектов административно-правовых отношений.

Таким образом, ведущая роль административного права в системе публичного права определяется тем, что оно создает правовую основу для *публичного управления*, т.е. предметом административного права в публично-правовом смысле являются отношения в сфере публичного управления.

Административное право обеспечивает удовлетворение публичных интересов в сфере взаимоотношений его субъектов. В политико-правовой механизм обеспечения таких интересов входят следующие: 1) государственные и общественные интересы (интересы Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований), проявляющиеся в целях, задачах и функциях исполнительной власти; 2) обеспечение прав и свобод гражданина и человека, а также установление различных форм их правовой защиты; 3) обеспечение публичных интересов посредством установления контрольных механизмов; 4) административно-процессуальные правовые гарантии реализации публичных интересов; 5) обеспечение публичных интересов посредством установления мер административной ответственности (или нескольких видов юридической ответственности).

Наука публичного права на протяжении нескольких веков своего существования и развития выработала несколько теорий или концепций, позволяющих с известной долей условности и достоверности отграничивать публичное право от частного¹⁰. Теория интересов определяет виды интересов, которые обеспечиваются отдельными правовыми нормами (принципами), и указывает направления правового регулирования конкретных обще-

ственных интересов или действий. Эта теория направлена в первую очередь на выявление публичного интереса, обеспечиваемого образуемыми правоотношениями. Публичное право служит государственным (публичным) интересам, частное право регулирует частные интересы. Публичное право — это система правовых норм, которые регламентируют общественные отношения с целью установления основ социально-государственной жизни, принципов функционирования государства, его органов и служащих. Деятельность государственных органов и организаций, подчиненная строгому правовому стандарту, направлена на создание общего нормального благосостояния населения, обеспечение прав и свобод личности, общественного порядка и безопасности. Частное право, фиксируя правовой статус субъектов, дает возможность в первую очередь реализовать частную инициативу и тем самым воздействовать на интересы ограниченного (часто весьма четко определенного) круга лиц или организаций. Вместе с тем эти частные интересы не могут и не должны негативно воздействовать на решение общественно значимых и общесоциальных задач. Таким образом, теория интересов затрагивает лишь наиболее общие аспекты разграничения публичного (административного) и частного (гражданского) права. Она не обеспечивает сколько-нибудь полного и четкого разграничения этих правовых образований, так как большинство правовых норм одновременно обеспечивают как публичные, так и частные интересы. Более того, государство может использовать также и частное право для обеспечения публичных интересов.

Таким образом, теория интересов, позволяя увидеть предметное и юридическое содержание общественных и государственных потребностей, формирует основные признаки административного права и характеризует его публично-правовую сущность:

а) административное право обеспечивает публичные интересы и реализацию государственных функций и задач;

б) административное право использует возможности властного воздействия на подчиненных субъектов права;

в) административно-правовое воздействие направлено на организацию и функционирование государства и его структурных подразделений;

г) областью административно-правового регулирования являются управленческие отношения, возникающие как внутри государства и его органов, так и при взаимодействии органов управления, граждан и других субъектов права;

д) наличие специфических (“управленческих”) норм материального административного права;

е) для реализации материальных норм административного права применяются специальные административно-процессуальные нормы как *позитивного* (регулятивного, управленческо-процедурного), так и *административно-деликтного* характера; часто административно-процессуальные нормы действуют только для обеспечения государственно-правовой деятельности органов управления;

ж) важнейшей формой управленческой административной деятельности является не договор (как в гражданском праве), а правовой акт управления (нормативный или индивидуальный правовой акт управления); в некоторых случаях могут заключаться и административные договоры, относящиеся к области публичного права;

з) ответственность государственного органа управления в случае причинения ущерба третьим лицам наступает только при осуществлении функций на государственной или муниципальной службе, т.е. если этот ущерб был причинен должностными лицами (государственными и муниципальными служащими) при осуществлении служебной деятельности (при исполнении служебных обязанностей и функций);

и) при возникновении административного спора применяется административный и судебный порядок. Последний имеет специальное правовое регулирование. Вместе с тем следует отметить, что до настоящего времени в России не создан специальный административный суд, который разрешал бы возникающие управленческие споры (административные дела).

Отмеченные особенности административного права, как публичного права, обуславливают реализацию функций административного права¹¹. Вопрос о функциях административного права нельзя причислить к простым. Именно функции административного права показывают основные направления публично-правового воздействия на широкий круг общественных и государственных отношений. Например, Ю. А. Тихомиров считает, что в современных условиях административное право призвано выполнять следующие функции: 1) организация и осуществление государственного управления; 2) государственное регулирование; 3) защита публичных интересов; 4) самореализация прав граждан в сфере государственного управления¹².

В литературе по административному праву публичные интересы рассматриваются в связи с теорией административно-пра-

вового регулирования и административно-правового повеления¹³. Ю. А. Тихомиров исследует данную проблему с позиции общетеоретических положений, т.е. им отмечается, что “право фокусирует в своих нормах общественно значимый интерес как общеобязательное мерило, с которым соизмеряют другие виды интересов”¹⁴. Интересы социальной общности признаются государством как публичные интересы; право обеспечивает их осуществление и способствует тем самым развитию этой социальной общности¹⁵.

Административное право, являясь отраслью публичного права, формирует, выражает и обеспечивает как публичные, так и частные интересы. Конечно, в системе административно-правового регулирования отдается предпочтение формулированию и реализации публичных интересов. Вместе с тем, очень часто просто невозможно отделить публично-правовые и частно-правовые интересы, устанавливаемые в норме административного права. Например, публично-правовые интересы должны определять политику применения правовых средств в условиях установления режима чрезвычайного положения. Однако дополнительные административно-правовые запреты, появляющиеся при введении указанного правового режима, направлены не только на обеспечение правопорядка в определенной местности или территории, но и на создание условий для безопасного проживания на этой территории в чрезвычайных условиях каждого из граждан. Безопасное существование в рамках режима чрезвычайного положения является и частно-правовым интересом каждого человека, проживающего на указанной территории. Частные интересы, таким образом, присущи не только субъектам права, правовой статус которых установлен нормами частного права, но и тем лицам, которые являются субъектами административно-правовых отношений.

Как известно, предметом административного права является весьма широкий круг общественных отношений¹⁶. Анализируя схематично содержание предмета административного права с целью выявления спектра публичных интересов, можно постоянно убеждаться в том, что публично-правовые характеристики пронизывают каждый административно-правовой институт.

В систему административно-правового регулирования можно включить правовые нормы, которые:

— регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов государ-

ственной исполнительной власти и муниципального управления (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий и т.д.);

— определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур;

— обеспечивают общественный порядок и общественную безопасность;

— создают гарантии судебной правовой защиты физических или юридических лиц от незаконных решений (нормативных правовых актов) и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих посредством административного судопроизводства, осуществляемого в судах общей юрисдикции (главы 22—24.1 ГПК РСФСР), арбитражных судах (ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ) и военных судах (ч. 5 ст. 239.4 ГПК РСФСР);

— устанавливают виды административного принуждения за отрицательные результаты управления, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления (ответственность органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также административная ответственность физических и юридических лиц);

— обеспечивают права, свободы и законные интересы как граждан, так и юридических лиц.

Таким образом, *административное право — это система правовых норм, которыми регулируется публичное управление в государстве, в муниципальных образованиях и других публичных институтах*, создаваемых государством для реализации публичных и частных интересов посредством разнообразных правовых средств. Государственная цель по созданию и осуществлению публичных интересов посредством установленных в механизме административно-правового регулирования правовых средств достигается регламентацией административно-правовыми нормами отношений не только в сфере государственного управления (следовательно, в сфере деятельности органов государственной власти), но и в сфере управления, осуществляемого на негосударственном уровне — уровне муниципального управления (т.е. в области действия органов местного самоуправления), а также управления в других публичных организациях и учреждениях.

Государственные органы и органы местного самоуправления, осуществляя предоставленные законом полномочия, главной целью должны считать реализацию публичных интересов. Ведь

среди основных признаков, присущих государственному органу как особому виду организации людей, специально выделяются такие признаки, как осуществление государственных функций и реализация публичных интересов. Все остальные признаки также отражают публично-правовые характеристики деятельности, способствующей установлению и осуществлению публичных интересов. Например, государственный орган является автономной частью государственного аппарата, учреждается государством, действует от имени государства (и в то же время от своего имени), обладает собственной компетенцией, несет ответственность перед государством за результаты своей деятельности, имеет установленное правовое положение (структура, организация, деятельность)¹⁷.

Органы местного самоуправления — это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории с целью обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения местных вопросов жизнедеятельности населения¹⁸. Органы местного самоуправления для выполнения задач и функций публичного местного управления получают соответствующие полномочия, компетенцию.

Ю. А. Тихомиров отмечает, что публичные интересы в административном праве устанавливаются, обеспечиваются и реализуются с помощью следующих правовых средств: а) нормативное установление публичного интереса и указание его признаков; б) закрепление видов публичных интересов; в) признание приоритета публичных интересов; г) установление порядка и гарантий обеспечения публичных интересов; д) определение способов защиты публичных интересов и мер административной ответственности за их нарушение¹⁹. Соглашаясь с такими рассуждениями автора, вместе с тем хотелось бы заметить, что публичные интересы могут защищаться не только мерами административной ответственности, но и иными способами (например, признанием суда нормативного правового акта недействительным).

Публично-правовые интересы, установленные и гарантированные в различных административно-правовых институтах, позволяют увидеть целевую направленность деятельности субъектов административного права. Публичные интересы представляют собой принципиальные критерии:

1) формирования административно-правового статуса субъектов административного права;

2) учреждения, организации и деятельности органов исполнительной власти в России;

3) организации и функционирования российской публичной службы (государственной и муниципальной службы);

4) установления форм и методов осуществления управленческих действий;

5) формирования различных видов управленческого процесса и административных процедур в системе публичного управления;

6) создания правового режима действия административных актов (правовых актов управления);

7) утверждения порядка применения мер административного принуждения, в том числе установления и применения административной ответственности к физическим и юридическим лицам;

8) реализации административно-процессуальных норм с целью обеспечения судебной правовой защиты физических или юридических лиц от неправомерных нормативных правовых актов государственной администрации, административных действий или бездействия должностных лиц (государственных или муниципальных служащих) посредством административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, в арбитражных и военных судах;

9) фиксации и соблюдения общепризнанных демократических принципов и процедур в юрисдикционных административных производствах (например, в производстве по делам об административных правонарушениях).

При установлении и осуществлении норм различных административно-правовых институтов возможна конкретизация направлений, целей, задач, принципов и процедур обеспечения и реализации публичных интересов. Ю. А. Тихомиров, показывая важнейшее значение административного права в регламентации правовых режимов публичных интересов, перечисляет следующие виды административного регулирования публичных интересов, направленного на обеспечение: а) интересов государства; б) интересов органов исполнительной власти РФ и ее субъектов; в) прав и законных интересов граждан; г) охраны общественного порядка; д) защиты порядка управления; е) реализации публичных интересов в различных сферах экономической, социальной, экологической и иной деятельности; ж) интересов охраны государственных границ; з) интересов соблюдения таможенного режима; и) интересов государственной безопасности²⁰. Думается, что согласно указанному критерию разграничения видов административного регулирования публичных интересов можно было бы выделить и иные сферы отношений, подчиненные ад-

министративно-правовому регулированию (например, интересы органов местного самоуправления, государственной или муниципальной службы; интересы, лежащие в основе издания правовых актов управления; интересы режима чрезвычайного положения; интересы соблюдения режима контроля, надзора, лицензирования, регистрации).

На проблему установления публичных интересов и их обеспечения нормами административного права целесообразно посмотреть с точки зрения: 1 — предмета, 2 — метода правового регулирования, 3 — системы административного права.

Нормам административного права присущи следующие характерные черты: обеспечение публичных интересов; организующее начало в системе регулирования управленческих отношений; одностороннее властвующее воздействие на субъектов права; принудительность исполнения и соблюдения. Нормы административного права регулируют прежде всего общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Весьма важно помнить, что в предмет административного права включается так называемое “позитивное управление”, стоящее на службе публичных интересов и обеспечивающее нормальное и необходимое “существование” населения и всего общества.

Характер государственно-управленческой деятельности обусловливает необходимость выделения субъекта управления, т.е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, которая в пределах своей компетенции обязана реализовать государственно-властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан.

Следовательно, в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти и местной администрацией. Налицо связь административно-правовых отношений не только с внешним выражением, но и с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью.

Чтобы увидеть публично-правовую направленность в системе административно-правовых отношений, целесообразно посмотреть лишь на три характеристики административно-правовых отношений:

1) административно-правовые отношения имеют в качестве обязательного субъекта *орган публичного управления (государственного управления или орган исполнительной власти)*, т.е. постоянным участником административно-правовых отношений является официальный и полномочный субъект государственного управления (субъект исполнительной власти), представляющий публично-правовой интерес, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию;

2) возникают для решения задач и осуществления функций управления с целью удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений;

3) имеют особый *правовой режим обеспечения законности и своей правовой защиты*; как правило, речь идет о трех способах — *административном, судебном и прокурорском*.

Характер “публичности” реализуемым посредством административно-правовых институтов интересам придает то обстоятельство, что соответствующие субъекты административного права осуществляют властные (исполнительно-распорядительные, принудительные, контрольно-надзорные, императивные и пр.) полномочия, функции публичной власти. Власть — это необходимое средство регулирования социальных процессов; она формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управляющую волю и обеспечивает создание социального порядка, демократических основ жизни общества.

В современном правовом государстве торжествует и в теории, и в практике государственного строительства принцип разделения властей. Разделение властей является одним из главнейших демократических принципов, направленных на предотвращение узурпации государственной власти и использования ее в ущерб публичным интересам. Каждая из ветвей государственной власти призвана осуществлять специальные функции и задачи. Как известно, законодательная власть создается для принятия законов, т.е. для осуществления функции законотворчества; судебная власть формируется с целью осуществления правосудия.

Функции исполнительной власти определяются целями и функциями государственного управления. Однако исполнительная власть, будучи самостоятельной и не зависимой от других ветвей государственной власти, выполняет и собственные функции, задающие основные направления деятельности ее органов, которые реализуют особые государственно-властные полномочия. В данном случае исполнительная власть рассматривается как поли-

тико-государственное явление, как средство обеспечения публичных интересов.

Основными функциями современной исполнительной власти, в которых очевиден ярко выраженный публичный интерес, являются:

1) *исполнительная (правоприменительная) функция*, т.е. функция исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) *“правозащитная” функция*, т.е. функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Органы исполнительной власти обязаны *признавать* установленные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, соблюдать, реализовывать на практике, а в случае необходимости защищать их;

3) *социально-экономическая функция*, т.е. создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления; эту функцию можно назвать *обеспечительной*, так как она направлена на обеспечение благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов;

4) *функция обеспечения законности* и соблюдения конституционного порядка в стране;

5) *регулирующая функция*, в рамках которой осуществляются многие функции государственного управления: руководство, контроль, координация, планирование, учет, прогнозирование и т.д.;

6) *нормотворческая функция*, в соответствии с которой органы исполнительной власти осуществляют в установленных законом пределах деятельность по принятию нормативных актов, многие из которых подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации;

7) *охранительная (юрисдикционная) функция*, означающая, что органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства. Данная функция исполнительной власти реализуется посредством установленных законом административно-процессуальных производств, в рамках которых контрольно-надзорные органы применяют меры предупреждения, пресечения, взыскания и восстановления (например, наложение административных взысканий, применение мер финансовой ответственности, нало-

жение взысканий за таможенные нарушения). Следует отметить, что действующая ныне система органов исполнительной власти в Российской Федерации включает в себя как федеральные министерства, осуществляющие так называемое положительное государственное управление (каждодневное решение экономических, финансовых, организационных, социальных вопросов), так и государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства и федеральные надзоры, многие из которых наделены властными контрольно-надзорными полномочиями и применяют меры административного принуждения с целью обеспечения законности, общественного порядка и безопасности.

Таким образом, функции исполнительной власти обеспечивают осуществление публичного управления в различных областях социально-культурной, экономической и административной деятельности органов государственного управления. Поэтому государственное управление существует для того, чтобы познавать публичные потребности и интересы, оценивать и структурировать их, ставить цели, разрабатывать решения и совершать действия по их практическому удовлетворению. Поэтому социальный механизм формирования и реализации государственного управления может быть представлен единой цепью взаимосвязанных общественных явлений, опосредованной государством как субъектом управления:

потребности — интересы — цели — решения — действия — результаты²¹.

Государственно-правовой характер управления определяется следующими признаками:

во-первых, в процессе управления осуществляются функции государства при соблюдении интересов государства (публичных интересов) и обеспечении прав и свобод граждан;

во-вторых, функции управления осуществляются специально создаваемыми государством субъектами по поручению и от его имени или другими субъектами, которым государство передает часть своих полномочий в сфере управления;

в-третьих, все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами.

Наиболее часто субъекты административного права реализуют публичные интересы посредством принятия решений и осуществления действий, которые, в свою очередь, реализуются при помощи соответствующих *административно-правовых методов*.

Цель административно-правовых методов — защита публичных интересов, усиление роли государства в осуществлении мероприятий, направленных на защиту правового порядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, поддержание дисциплины в области государственного управления. Ю. А. Тихомиров, рассматривая предмет регулирования и публичные интересы в качестве двух признаков, которые характеризуют положение и место административного права в системе права, выделяет третий признак — “метод повеления, выражающий публичные интересы во властно-обязательных формах”²², т.е. в данном случае метод повеления рассматривается как метод правового регулирования. Таким образом, реализация публичных интересов достигается в рамках осуществления административно-правовых властеотношений, когда решения или действия принимаются или осуществляются в одностороннем порядке и адресованы подчиненным субъектам, которые обязаны их исполнить. Повеление как метод административно-правового регулирования может использоваться в качестве позитивного обязывания (обязанность субъектов управленческой деятельности в рамках установленного для них статуса и при использовании соответствующих нормативных процедур) и запрета, которые характеризуются установленными санкциями, возможностью применения принудительных мер с целью превенции, наказания или восстановления нарушенного правового положения.

Публичные интересы выражены весьма отчетливо при организации и функционировании публичной службы (государственной и муниципальной), ибо основанная на конституционных принципах законности, профессионализма, верности и доверия государственная служба и государственные служащие обязаны главным образом обеспечивать приоритетные направления развития всего общества, государства и граждан. При этом само служение государству (а следовательно, и обществу) должно рассматриваться как “служение публичным интересам”.

Все принципы государственной службы отражают публичность интересов, реализуемых государственными служащими. Например, принцип признания, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина пронизан публично-правовыми началами, ибо само государство декларирует и защищает определенные права и свободы личности.

Публичным интересам служит и принцип внепартийности государственной службы (или политического нейтралитета государственных служащих). Только основываясь на указанном принци-

пе, может быть создана политически нейтральная профессиональная государственная служба. На нем же основано конституционно-политическое значение профессионального чиновничества в парламентских демократиях, и прежде всего в современном “управленческом” государстве, функции которого осуществляются в интересах граждан, в целях удовлетворения публичных интересов. Главным ориентиром деятельности государственного служащего должны быть общественные (следовательно, и государственные) интересы; служащие не могут принимать участие в политической деятельности (в непосредственном понимании этого термина) при исполнении ими должностных обязанностей; они обязаны нейтрально относиться к политической борьбе различных партий и движений. Все, что связывает государственного служащего с политикой, должно признаваться его частным делом, не совместимым с государственной службой.

Правовое отношение между органами публичной власти (федеральными, центральными, кантональными и местными) и их служащими традиционно имеет публично-правовую природу. Это обусловлено тем, что служащий выполняет публичные задачи и функции, а также тем, что формирование служебного правоотношения определяется публичными интересами. Эти отношения регулируются в большей мере многочисленными публично-правовыми нормативными актами.

Управление государственной службой характеризуется следующими признаками: 1) это практическая деятельность по определению основных направлений развития и реального функционирования всех элементов правового института государственной службы; 2) это функция государственных органов, которая осуществляется в определенных организационно-правовых формах и реализуется специально созданными государственными органами; 3) основной целью управления является удовлетворение интересов государства и публичных интересов в целом; 4) управление основывается на принципах законности, гласности, подчиненности вышестоящим государственным органам и должностным лицам нижестоящих государственных органов и государственных служащих, единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, эффективности государственной службы.

Основным приоритетом в системе общественных и государственных отношений должно являться обеспечение свободы каждой личности, создание и гарантирование возможностей для каждого действовать (при необходимом соблюдении законов) в

соответствии со своими взглядами и убеждениями, принимать решения с целью осуществления закрепленных в законах прав и свобод человека и гражданина. Конечно, необходимо помнить и о наличии юрисдикционной государственной деятельности, которая может осуществляться (с согласия законодателя) и в целях определенного ограничения прав и свобод гражданина. Государственные служащие и государственные органы должны постоянно обеспечивать многообразные субъективные права и свободы граждан, а также их законные интересы²³.

Государственные служащие получают от государства полномочия для обеспечения прав и свобод граждан, осуществления служебных обязанностей в целях обеспечения публичных интересов. Поэтому если государственный служащий использует предоставленные ему полномочия в иных целях или выходит за пределы предоставленных ему прав, то его действия могут быть квалифицированы как должностной проступок, как административное правонарушение или как уголовное преступление. Он должен исполнять свои служебные обязанности бескорыстно и добросовестно, беспристрастно и справедливо, принимать во внимание интересы не только одной личности, но и всего общества (публичные интересы).

Наиболее содержательно и значимо публичные интересы участников административно-правовых отношений реализуются посредством издания (принятия) *правовых актов управления (административных актов)*. Публичные интересы являются для управленца-правоприменителя основным мерилем значимости и главным критерием обоснованности разрабатываемых и принимаемых административных актов (правовых актов управления).

Признаками административного акта являются его главнейшие свойства, которые характеризуют его сущность и назначение; требованиями к акту управления считают, как правило, определенные стандартные правовые условия, при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам. Административный акт будет тогда соответствовать публичным интересам, когда очевидна целесообразность его принятия, полезность с точки зрения публичных интересов (научная обоснованность, соответствие реальной обстановке, своевременное принятие, комплексность в решении вопроса, квалификация и профессионализм должностных лиц).

От качества административного правового регулирования административных актов зависит в итоге их обоснованность, целесообразность, важность и полезность в процессе обеспечения

публичных интересов. Административно-процедурные нормы (нормы управленческого процесса) играют большую роль в установлении правового режима административных актов, т.е. ими устанавливается сама процедура подготовки, обсуждения (коллегиальное обсуждение, участие экспертов и т.д.), принятия (сроки, формы, виды и т.д.) и исполнения актов управления (контроль за исполнением, возможность внесения в акт управления изменений и дополнений и т.д.). Чем лучше процессуальные формы подготовки и исполнения акта управления, тем большего социального эффекта он достигает, тем эффективнее и обоснованнее он является. Процессуальные требования и правила разработки и принятия правовых актов управления обуславливают в итоге правильность и эффективность административных актов.

Характер и правовое качество обеспечения публичных интересов показывают и функции административных актов. Учитывая правовое содержания актов управления, можно во многих случаях убеждаться в том, что они направлены на реализацию *функции обеспечения публичных интересов*. Институт правового акта управления является центральным в системе административного права, ибо все функции последнего в той или иной степени осуществляются посредством, с одной стороны, издания (принятия) административных актов, а с другой — исполнения содержащихся в них правоустановлений, распоряжений и предписаний. В первом случае речь идет о позитивной управленческой деятельности, направленной на решение всех задач управления; во втором случае подчеркивается необходимость для всех лиц, которым адресованы административные акты, соблюдать и выполнять их требования.

Административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы. Акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан. Принимая административные акты, органы исполнительной власти прежде всего руководствуются интересами граждан, общества и государства в целом. Иными словами, на обеспечение публичных интересов “работает” сам управленческий процесс, т.е. процесс принятия и исполнения административных актов. В системе административно-правового регулирования государственного управления институт правовых актов управления в большей степени, чем другие правовые средства, реализует нормативно-правовые цели и задачи управления, а также функции прогнозирования, программиро-

вания, планирования, стимулирования, ограничений и запретов, координирования, организационной поддержки и консультирования²⁴.

Нельзя не отметить в контексте обсуждения проблемы публичных интересов в административном праве и *административно-процессуальной функции* правовых актов управления (в смысле обжалования в суд незаконных действий и решений государственной и местной администрации). В данном случае речь идет об *охранительной функции*, ибо современная теория административного акта устанавливает реальную возможность судебного обжалования любого акта управления, нарушающего права и свободы как физических, так и юридических лиц. Там, где существует возможность принятия или издания акта управления, обязательно должен быть установлен институт судебного обжалования этого административного акта. Иными словами, последний изначально (в силу своей “властной” юридической природы) содержит в себе функцию судебной защиты (в общем плане, функции правоохраны, защиты правопорядка, прав и свобод граждан). Выполняя данную функцию, правовые акты управления создают почву для формирования системы административной юстиции — важного правового средства устранения ошибок в административном правотворчестве.

Административные акты могут издаваться как в процессе позитивной управленческой деятельности, так и в процессе административно-юрисдикционной практики. Эти сферы создания административного акта позволяют увидеть его особенности и тем самым отграничить его от иных видов правовых актов.

Текущая административная политика в сфере создания российского законодательства, устанавливающего управленческий процесс и порядок принятия правовых актов управления, должна быть направлена прежде всего на обеспечение публичных интересов, что в результате будет способствовать улучшению правового регулирования отношений исполнительной власти и гражданина и противодействовать принятию непродуманных актов управления, нарушающих права и свободы граждан. Общеизвестно, что многие ведомственные акты административного правотворчества устанавливают приоритет интересов органов исполнительной власти в ущерб интересам государства в целом и его граждан в отдельности²⁵. Решая управленческие задачи и функции и принимая различные административные акты, органы исполнительной власти в качестве одной из важнейших задач обязаны рассматривать обеспечение прав и свобод граждан. Ог-

раничение прав и свобод граждан допустимо только на основании федеральных законов и в строго ограниченных случаях, когда дело также касается обеспечения публичных интересов, общественного порядка и общественной безопасности.

Сама природа практического публичного управления, построенного на известных демократических принципах, а главное, законодательное установление процедуры принятия акта во многом обеспечивают принятие законного, обоснованного, отвечающего публичным интересам административного акта.

Публичные интересы наиболее практично наблюдаются на этапе, когда административное право начинает действовать в условиях принятия субъектами государственно-властной деятельности незаконных управленческих решений и осуществления действий, нарушающих права и свободы физических или юридических лиц. В этих условиях обеспечить и реализовать публичные интересы, а также восстановить нарушенный правопорядок помогает институт административного судопроизводства (административной юстиции).

Поскольку согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, то исполнительная власть, органы управления несут ответственность за качество соблюдения прав и свобод гражданина и обеспечение публичных интересов. В этом процессе важная роль отводится правосудию.

Судебная власть, как известно, сформирована в России в виде системы федеральных судов и мировых судей, основной обязанностью которых является осуществление правосудия, т.е. рассмотрение в установленном процессуальном законодательством порядке возникших споров и дел различной категории. Учреждение судов и установление правового статуса судей направлено прежде всего на реализацию публичных интересов, заключающихся в необходимости проведения контроля за деятельностью иных органов публичной власти и их должностных лиц и осуществления судопроизводства с целью обеспечения правовой защиты физических или юридических лиц. Именно публичные интересы обуславливают необходимость совершенствования судебной системы и повышения качества российского судопроизводства.

В настоящее время предлагается разработать новую концепцию судебной реформы, отличающуюся от концепции, одобренной парламентом страны десять лет назад. Поэтому особо отме-

чалось, что коренная ломка судебной системы отрицательно скажется на интересах граждан; ведь нельзя предлагать, а тем более реализовывать новые концепции реформ одной из ветвей государственной власти через каждое десятилетие²⁶.

Необходимость надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан требует формирования качественно нового уровня правосудия, которое могло бы противодействовать злоупотреблениям исполнительной власти, государственных и муниципальных органов²⁷. По мнению В. М. Жуйкова, высокому статусу суда и его широким полномочиям, являющимся непременными условиями обеспечения судебной защиты прав и свобод граждан, не в полной мере соответствуют организация судебной системы и процессуальные формы, в которых осуществляется правосудие²⁸. Подчас делается вывод, что “чрезвычайно медленно складываются объективные основы, позволяющие прижиться на российской почве идее прав человека и обеспечить высокую степень их соблюдения в стране... Не достает последовательности в развитии законодательной базы, охраняющей и защищающей права и свободы человека”²⁹. Ученые говорят о необходимости создания и обеспечения государством условий для реализации установленных законами прав и свобод граждан. Например, Н. И. Матузов пишет, что российская Конституция провозглашает широкий спектр основных прав и свобод человека, которые представляют собой лишь юридически закрепленные, формальные *возможности*. Для того “чтобы превратить их в действительность, т.е. реализовать, претворить в жизнь, нужны соответствующие условия, гарантии, предпосылки, которые пока в полной мере не созданы”³⁰. Думается, что среди таких гарантий и правовых средств очень важное значение имеет *административно-юстиционный механизм* защиты прав и свобод граждан. В докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2000 г. отмечается, что процедура рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Необходимым шагом к повышению эффективности разрешения указанной категории дел в условиях независимого осуществления правосудия имеет, по мнению Уполномоченного по правам человека в РФ, проект ФКЗ “О федеральных административных судах в Российской Федерации”³¹.

Значимость публичных интересов для формирования административного судопроизводства обусловлена самим содержанием административного права, так как публичные интересы положе-

ны в основу административного права, они находятся внутри системы этой отрасли права, т.е. само административное право вызвано к жизни наличием публичных интересов. Тогда и процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию норм материального административного права, должны базироваться на содержании и значимости *публичных интересов*.

Поэтому административное судопроизводство, находясь в системе реализации административно-правовых отношений, отражает такие особенности публично-правового регулирования, как реализация правового статуса субъекта административного права, реализующего публичные интересы; при этом оно создает процессуально-правовой режим обеспечения законности и правовой защиты для того, чтобы реализовать функции управления с целью удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов административно-правовых отношений.

Административное судопроизводство, являясь, с нашей точки зрения, важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности в теории.

Если проанализировать все основные российские федеральные законы, устанавливающие процессуальные формы осуществления судебной власти в России, т.е. конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, то можно сделать вывод о соответствии указанной в Конституции РФ терминологии основным процессуальным категориям, содержащимся в ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” (принят Государственной Думой 24 июня 1994 г.), Гражданском процессуальном кодексе РФ 2002 г.; Арбитражном процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 14 июня 2002 г. и вступил в силу 1 сентября 2002 г.), Кодексе РФ об административных правонарушениях (принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.) и Уголовно-процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 22 ноября 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.). Сравнение конституционных положений о формах осуществления судебной власти в России необходимо, главным образом, для установления тождества понятий “конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство” терминологии, содержащейся в самих законах, устанавливающих порядок такого судопроизводства. Посредством сравнения этих понятий можно приий-

ти к выводу о том, что, например, уголовным процессом считается “уголовное судопроизводство”, гражданским процессом — “гражданское судопроизводство”, конституционной юстицией — “конституционное правосудие” или “конституционное судопроизводство”, а административным процессом должно считаться именно “административное судопроизводство”.

Главный смысл заключается в том, что Конституция РФ должна устанавливать понятия, которые установлены и конкретизированы в других законодательных актах. Например, конституционное правосудие осуществляется Конституционным Судом РФ как судебным органом конституционного контроля. Термин “конституционное судопроизводство” используется законодателем очень часто в указанном законе (например, ст. 1, 29, 30, 53 ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”). Иногда в этом законе обнаруживается понятие “процесс” или “участники процесса” (ст. 52 ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”). Таким образом, посредством конституционного судопроизводства осуществляется судебный конституционный контроль.

Термин “уголовное судопроизводство” содержится в п. 56 ст. 5 УПК РФ: это досудебное и судебное производство по уголовному делу. Таким образом, законодатель под этим термином понимает не только непосредственное судебное разбирательство или судебное производство по уголовному делу, но и уголовное судопроизводство с момента получения сообщения о преступлении до направления прокурором уголовного дела в суд для рассмотрения по существу. Однако главной частью, с точки зрения непосредственного осуществления правосудия, является все же рассмотрение уголовного дела судом. Следовательно, уголовное судопроизводство, начавшись с момента сообщения о преступлении и закончившись вынесением приговора по делу, связывается с понятием “уголовное судопроизводство”. При этом главным и обязательным субъектом рассмотрения уголовного дела являются суд и судья. Такая государственная деятельность и называется уголовным процессом.

Гражданский процессуальный кодекс РФ, как и Конституция РФ, определяет и использует такие термины, как “гражданское судопроизводство”, “судопроизводство по гражданским делам”, “судебное разбирательство”, “правосудие”, в рамках которого и осуществляется гражданский процесс, т.е. сущность гражданского процесса заключается также в осуществлении судами (например, судами общей юрисдикции) правосудия, в том числе и по

делам, возникающим из публично-правовых отношений (ст. 22 ГПК РФ).

Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (принятый Государственной Думой 20 декабря 2001 г. и вступивший в силу с 1 июля 2002 г.) устанавливает во многих статьях термин “производство по делам об административных правонарушениях” (раздел 4 КоАП РФ); напротив, в КоАП РФ мы нигде не найдем термина “административное судопроизводство”. Да и задачи как законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2. КоАП РФ), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1. КоАП РФ) существенно отличаются от задач судопроизводства и сводятся в основном к всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в точном соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также к выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Статья 23.1 КоАП РФ устанавливает, что судьи (гарнизонных военных судов, районных судов, арбитражных судов³², мировые судьи) рассматривают дела об административных правонарушениях.

Поэтому если строго анализировать ст. 118 Конституции Российской Федерации, то приходится сделать вывод о том, что именно в Конституции РФ заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Если бы законодатель, формулируя содержание ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, понимал бы под “административным судопроизводством” “производство по делам об административных правонарушениях”, то тогда нужно было бы данную статью дополнить термином “производство по делам об административных правонарушениях”. Думается, что сознательно или без всяких глубоких рассуждений законодатель сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, что под “административным судопроизводством” нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений.

Новый Арбитражный процессуальный кодекс РФ, принятый Государственной Думой 14 июня 2002 г. и вступивший в силу с 1 сентября 2002 г., наиболее юридически грамотно распределил подведомственность дел арбитражному суду (ст. 27—33 АПК РФ). “Правосудие в арбитражных судах” или “судопроизводство

в арбитражных судах” — это базовые понятия, используемые законодателем в АПК РФ (например, ст. 1—3, 7 АПК РФ). Кроме этих категорий, законодатель применяет также “порядок административного судопроизводства” (ч. 1 ст. 29 АПК РФ) и “правила административного судопроизводства” (п. 1 ст. 189 АПК РФ). В литературе встречается сегодня и такой термин, как “экономическое правосудие”³³. Установление в арбитражном процессе административного судопроизводства как термина, так и соответствующего порядка рассмотрения соответствующих дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обусловлено и необходимостью проведения глубокой дифференциации в арбитражных судах судебных процедур³⁴.

Анализируя нормы, содержащиеся в АПК РФ и относящиеся к распределению подведомственности дел арбитражным судам, можно уверенно констатировать наличие нескольких важнейших положений, относящихся к административному судопроизводству.

Во-первых, законодатель в ст. 29 АПК РФ устанавливает подведомственность арбитражным судам *экономических споров и иных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений*.

Во-вторых, используется термин “административное судопроизводство” или “порядок административного судопроизводства”.

В-третьих, административное судопроизводство является формой разрешения возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и иных дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности.

В-четвертых, административным судопроизводством законодатель считает рассмотрение арбитражными судами указанных споров и иных дел:

а) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 1 ст. 29, ст. 189—196 АПК РФ);

б) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере пред-

принимательской и иной экономической деятельности (п. 2 ст. 29, ст. 197—201 АПК РФ);

в) об административных правонарушениях, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 3 ст. 29, ст. 202—211 АПК РФ; ч. 3 п. 3 ст. 23.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях);

г) о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания (п. 4 ст. 29, ст. 212—216 АПК РФ);

д) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 5 ст. 29 АПК РФ).

Таким образом, Арбитражный процессуальный кодекс РФ связывает термин “административное судопроизводство” с рассмотрением арбитражными судами различных по своему предмету экономических споров и иных дел, возникающих из административных и других публичных правоотношений. Административное судопроизводство — это и производство в арбитражном суде по оспариванию нормативных или ненормативных правовых актов, и по делам об административных правонарушениях. Следует отметить, что АПК РФ является единственным важнейшим процессуальным кодифицированным нормативным правовым актом в России, который вслед за Конституцией РФ использует понятие “административное судопроизводство”.

Следовательно, внимательно изучая многочисленные нормативные положения АПК РФ, касающиеся административного судопроизводства, можно констатировать дуализм его правового процессуального содержания. С одной стороны, административное судопроизводство в арбитражном процессе связывается с обеспечением законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и иных органов, т.е. когда арбитражный суд рассматривает дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. С другой стороны, административное судопроизводство в арбитражном процессе явно имеет юрисдикционно-принудительный характер, ибо арбитражные суды могут рассматривать отнесенные к их компетенции дела об административных правонарушениях, а

также дела о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Результатом первого вида судопроизводства является решение суда о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими или не соответствующими (в этом случае, следовательно, и не действующими полностью или в части) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, в то время как итогом юрисдикционного процесса (разбирательства) становится вынесение постановления о применении административного наказания. И, тем не менее, с точки зрения законодателя, оба эти вида судебной деятельности называются “административным судопроизводством”.

Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) — незаконными.

Глава 25 АПК РФ устанавливает правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Причем законодатель предусмотрел два вида такого административного судопроизводства: 1) порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенных федеральным законом к подведомственности арбитражных судов; 2) порядок рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Когда речь идет о рассмотрении арбитражным судом заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности уполномоченными должностными лицами в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, то законодатель применяет “старосоветский” термин “административные органы”, хотя никогда и нигде не объясняет и не определяет его. Думается, использование этого понятия в новом АПК РФ является вряд ли обоснованным; более всего АПК РФ применяет традиционно грамотную юридическую “фразеологию” в случае

оспаривания нормативных или ненормативных правовых актов, например, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, должностные лица.

В порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности включаются: основания возбуждения производства; подача заявления о привлечении к административной ответственности; требования к заявлению; судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности; решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Такие же элементы определяются в АПК РФ и для порядка рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. По результатам рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности. Хотя ст. 29.9 КоАП РФ устанавливает по наименованию другие постановления по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В соответствии с п. 2 и 3 ст. 211 АПК РФ судебное разбирательство при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности может заканчиваться принятием решения: 1) о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения; 2) об отказе в удовлетворении требований заявителя.

Если проблема так называемой административной юстиции будет решена посредством выделения в судах общей юрисдикции специальных коллегий, которые рассматривают дела о спорах граждан с органами публичной власти, то тогда следует изменить существующий гражданско-процессуальное законодательство, совершенствуя порядок рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений. В данном варианте процессуальной основой данного вопроса остается гражданско-процессуальное законодательство.

В постановлении 5-го Всероссийского съезда судей “О ходе судебной реформы в Российской Федерации и перспективах развития судебной системы” от 29 ноября 2000 г. отмечается, что в ближайшие годы усилия федеральных органов государственной

власти и судейского сообщества должны быть направлены на реализацию многих положений в сфере проведения судебной реформы, в том числе на создание административной юстиции и совершенствование процедуры рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений³⁵. В качестве обосновывающего это предложение фактора приводится пример, показывающий, что судами общей юрисдикции рассматривается ежегодно несколько сотен тысяч дел, возникающих из административно-правовых отношений, в том числе дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц; в арбитражных судах дела по спорам, вытекающим из административно-правовых отношений, составляют почти половину всех рассматриваемых дел³⁶. Особо обращается внимание на то, что разрешение административных дел в судах нуждается в совершенствовании. В связи с этим для деятельности судов общей юрисдикции имеет важное значение внесенный Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу пакет проектов федеральных конституционных законов, в том числе “О федеральных административных судах в Российской Федерации”, принятие которого будет способствовать эффективному разрешению указанной категории дел в условиях независимого осуществления правосудия. Пятый Всероссийский съезд судей выразил надежду, что этот законопроект будет принят и введен в действие в разумные сроки³⁷.

Арбитражными судами Российской Федерации разрешено в 2000 г. 11 301 дел о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (кроме налоговых), что на 3224 дела больше (или на 39,9 %), чем в 1999 г. (8077 дел); в 2000 г. ими было рассмотрено 1438 дел об обжаловании отказа в государственной регистрации, что на 394 дела (или на 37,7 %) больше, чем в 1999 г. (1044 дел); в 2000 г. арбитражные суды рассмотрели на 4314 (или на 48,9 %, а всего — 13 139 дел) дел больше о признании недействительными актов налоговых органов по сравнению с 1999 г. (8825 дел)³⁸. В 2001 г. арбитражными судами было разрешено 15 336 дел о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (кроме налоговых), что на 4035 дел больше (или на 35,7 %), чем в 2000 г. (11 301 дело); в 2001 г. арбитражные суды рассмотрели на 8483 (или на 64,6 %, а всего — 21 622 дела) дел больше о признании недействитель-

ными актов налоговых органов по сравнению с 2000 г. (13 139 дел)³⁹. Весьма интересна также статистика рассмотрения арбитражными судами споров, возникающих из административных правоотношений, в 1996 — 2001 гг.⁴⁰

Таким образом, анализ новых теоретических положений и практики арбитражного судопроизводства по административным делам показывает и доказывает, с нашей точки зрения, потребность в формировании и осуществлении административного судопроизводства. Наличие административного правосудия само по себе является выражением публичного интереса в области обеспечения эффективной и полноценной судебной защиты. Государство и общество обязаны предусмотреть в механизме осуществления государственной и муниципальной власти правовые средства, направленные на обеспечение и защиту субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц.

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2002. С. 170.

² Там же. С. 171.

³ Там же. См. также: Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: Учеб. пособие. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2002. С. 61—69; Байтин М. И. Сущность права: (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. С. 151—177; Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1987. С. 8—40; Синюков В. Н. Российская правовая система: Введение в общую теорию. Саратов: Полиграфист, 1994; Глебов А. П. Правовая система России и ее развитие // Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 280—348, 362—410.

⁴ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия. М.: Статут, 1999. С. 47.

⁵ Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 13.

⁶ См.: Чиркин В. Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. № 2. С. 5—9, 11.

⁷ О законных интересах см.: Малько А. В. Основы теории законных интересов // Журн. российского права. 1999. № 5/6. С. 65—72.

⁸ См., например: Саенко В. П. Обеспечение экономического интереса нормами обязательственного права // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н. И. Лобачевского. Серия Право. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2001. Вып. 2 (4): Государство и право: Итоги XX века. С. 27—32.

⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 81.

¹⁰ См., например: Старилов Ю. Н. Курс общего административного

права: В 3 т. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 254—258; *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. М., 2000. С. 90—111.

¹¹ См., например: *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. С. 390—392.

¹² См.: *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 77—78.

¹³ См.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М.: БЕК, 1995. С. 53—80; *Он же.* Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 62—66.

¹⁴ *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. С. 62.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См., например: *Старилов Ю. Н.* Административное право: В 2 ч. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. 1998. С. 286—335.

¹⁷ См.: *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.* Государственная администрация, ее органы и служащие: (Анатомия государственной администрации). Екатеринбург, 1998. С. 14.

¹⁸ О проблемах законодательного регулирования местного самоуправления в субъектах РФ и системе органов местного самоуправления в муниципальных образованиях см.: *Бялкина Т.М.* О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журн. российского права. 2002. № 4. С. 36—43; *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001; *Овчинников И. И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Ин-т гос. и права, 1999; *Самохвалов В.* Местное самоуправление: законодательное регулирование и региональная практика // Российская юстиция. 2000. № 6. С. 25—26; *Широков А. Н.* Основы местного самоуправления в Российской Федерации: (Введение в муниципальное управление): Учеб. пособие. М.: РИД “Муниципальная власть”, 2000. С. 67—97.

¹⁹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. С. 62.

²⁰ Там же. С. 62—63.

²¹ См.: *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 33—34, 36.

²² *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. С. 64.

²³ О законных интересах см.: *Малько А. В.* Основы теории законных интересов // Журн. российского права. 1999. № 5/6. С. 65—72.

²⁴ О роли современного административного права см.: Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы // Государство и право. 1998. № 8. С. 5—6 (выступление Ю. А. Тихомирова).

²⁵ См.: Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы // Государство и право. 1998. № 8. С. 7 (выступление А. Л. Шергина).

²⁶ См.: Вестник ВАС РФ. 2001. № 4. С. 72.

²⁷ В настоящее время разработан проект федеральной Концепции обес-

печения и защиты прав и свобод человека. См.: *Карташкин В.* Права человека или претензии к властям // Российская газета. 2001. 27 янв.

²⁸ См.: *Жуйков В. М.* Статус суда, его полномочия, судебная система и виды судопроизводства как условия обеспечения права на судебную защиту. С. 23.

²⁹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999 году // Российская газета. 2000. 29 авг.

³⁰ *Матузов Н. И.* Возможность и действительность в правовой сфере // Правоведение. 2000. № 3. С. 20.

³¹ См.: Российская газета. 2001. 10 авг.

³² См.: *Петрова С.* Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц в практике арбитражных судов // Хозяйство и право. 2002. № 8. С. 123—128; *Хазанов С. Д.* Правосудие по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: Вопросы теории и практики // Практика. Комментарии. Обзоры. 2001. № 1. С. 110—117.

³³ См.: *Яковлев В. Ф.* О новом Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2002. № 8 (спец. приложение). С. 171.

³⁴ Комментарий нового арбитражного процессуального законодательства см., например: *Андреева Т.* Вопросы компетенции арбитражных судов в новом Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации // Хозяйство и право. 2002. № 9. С. 46—50; *Андреева Т. К., Зайцева А. Г.* О новеллах Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2002. № 9. С. 5—17; № 10. С. 5—16; *Бойков О.* Арбитражный процессуальный кодекс 2002 года: Повышение эффективности судебной защиты // Российская юстиция. 2002. № 10. С. 2—6.

³⁵ См.: Вестник ВАС РФ. 2001. № 4. С. 73.

³⁶ См.: Там же. С. 70.

³⁷ Там же.

³⁸ См.: Основные показатели работы арбитражных судов Российской Федерации в 1999—2000 годах // Вестник ВАС РФ. 2001. № 4. С. 13.

³⁹ См.: Вестник ВАС РФ. 2002. № 4. С. 21.

⁴⁰ Там же. С. 27—28.