

УДК 342.92

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИИ В 2012 ГОДУ: НАЧАЛО НОВОГО ЭТАПА ДИСКУССИИ И РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАВОВОЙ НОРМЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 августа 2012 г.

Аннотация: в статье рассматриваются следующие вопросы: реформирование судебной власти в Российской Федерации; развитие конституционной правовой нормы о формировании в стране административного судопроизводства; модернизация административного права и административного процесса. Делается вывод о необходимости реализации нормы Конституции Российской Федерации об административном судопроизводстве и формировании административных судов.

Ключевые слова: административное право, административная юстиция, административное судопроизводство, административные суды.

Abstract: the article is dedicated the some questions of: reforming of judicial authority of the Russian Federation, development of the constitutional norm about administrative legal proceeding, modernization the administrative law and administrative process. Draw to conclusion about need realization norm of Constitution of the Russian Federation about administrative legal proceeding and to formation administrative courts.

Key words: administrative law, administrative justice, administrative legal proceedings, administrative court.

Название этой статьи обязывает автора показать процесс появления нового этапа в дискуссии об административном судопроизводстве и о необходимости полноценной реализации нормы Конституции Российской Федерации об административном правосудии как особой формы осуществления судебной власти в стране. Само по себе наличие в тексте Конституции Российской Федерации термина «административное судопроизводство» обуславливает не только потребность в соответствующем толковании данной нормы, но и, в первую очередь, заставляет политическую элиту, высших должностных лиц, органы государственной власти формировать на практике «подходящий» институт, призванный контролировать деятельность административных органов и обеспечивать режим законности осуществления ими государственных функций.

В 2012 г. в практике обсуждения основополагающих тем и одновременно современных проблем государственно-правового строительства высшими должностными лицами страны и видными политическими деятелями обнаружилась новая тематика – *качество государства*, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов.

Качество государства связывается со многими демократическими институтами, процедурами, режимами, порядками и с демократией в целом. Качество государство находится в прямой зависимости от степени реализации всех конституционных правовых норм. Это тем более важно, когда речь идет о способах и процессах защиты прав и свобод граждан, о гарантиях осуществления государственными органами властных полномочий без нарушений и без отрицательных последствий для общества, граждан, самого государства.

Качество современного Российского государства напрямую связывается и с судебной властью, всеми ее атрибутами, соответствующими организационными и функциональными признаками, институтами, материальным и процессуальным законодательством. Изменить (улучшить!) качество государства — это значит поднять деятельность государственных органов и их должностных лиц на новый уровень, который позволял бы моментально (или «в разумные сроки») заметить разницу между прежним порядком публичного управления и вновь созданным. Но не просто заметить разницу в практической деятельности государства и его органов, а главное — чтобы общество смогло убедиться в том, что административная жизнь государственного аппарата стала демократичней, понятней, более открытой, что реально работают инструменты контроля за деятельностью должностных лиц.

Улучшение качества государства — это улучшение организационно-функциональных показателей и характеристик органов всех ветвей государственной власти. Повышение качества организации и функционирования *судебной власти* непременно должно связываться с необходимостью усиления внешнего государственного (судебного) контроля за исполнительной властью, устранения из административной практики произвола, незаконных действий (бездействия), административных ошибок, предупреждения злоупотреблений при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

Если вспомнить предназначение всех ветвей государственной власти, то легко убедиться в том, что *законодательная власть* (даже если рассуждать весьма поверхностно) в процессе своей деятельности создает правовые порядки, обеспечивающие права, свободы граждан, законные интересы всех субъектов права. *Судебная власть* также выполняет функции защиты права, устанавливает законность практической деятельности, разрешает возникающие споры, признает деятельность государственных органов законной или незаконной (и, следовательно, признает правовые акты государственных органов законными или недействующими). То есть здесь нужно отметить, что законодательная и судебная власти всегда «за» права и свободы человека и граждан, за «хорошие» порядки в системе государственного управления, за *надлежащее* публичное управление. И только *исполнительная власть* (как будто бы так изначально и было задумано?!), учитывая ее назначение и обладание властным потенциалом, непременно устанавливает для граждан и юридических лиц барьеры, задействует на практике излишние контролирующие механиз-

мы, «настроена против» граждан; она их «подозревает» в неправильном поведении. Исполнительная власть редко сама инициирует процедуры выявления соответствующих фактов, необходимых для подтверждения правоты граждан, и даже в условиях современного правового государства, при наличии колоссального количества нормативных правовых актов, устанавливающих «правовые рамки» и многочисленные ограничения для представителей исполнительной власти, пытается включить гражданина (или иного субъекта права) в лист «долгого ожидания» при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг.

Именно исполнительная власть в большей мере требует улучшения *качества организации и функционирования*. На практике это вовсе не означает, что необходимы законодательные новеллы, способные исключить в полной мере произвол исполнительной власти и установить в ней демократические порядки. Они уже в большом количестве нормативно установлены. Главным здесь является судебный контроль, способный выявлять нарушения исполнительной власти, указывать на них, запрещать их. А для этого необходимы новые организационные изменения в структуре самой судебной власти, разработка современных процессуальных правил разрешения административно-правовых споров и устранение административных ошибок.

Таким образом, мы подходим к выводу, что качество Российского государства непременно повысится, если на практике будет реализована конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве. Иногда говорят, что данная норма уже реализована; данное положение обосновывают тем, что в процессуальных нормах Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ содержатся нормы об административном судопроизводстве. С нашей точки зрения, такая позиция имеет неправильное представление: во-первых, о теории и практике разделения властей; во-вторых, о структуре судебной власти в современных политико-правовых условиях; в-третьих, о правовой природе споров, которые рассматриваются в судах; в-четвертых, называть гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным – значит фактически пренебрежительно относиться к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам; наконец, в-пятых, развивающееся административное законодательство и административное право невозможно сегодня представлять без административного процесса (административного судопроизводства), так как само развитие административного права, новые его институты, административные процедуры, административные органы требуют соответствующего развития судебной власти для полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти.

Как известно, законная деятельность органов исполнительной власти, предупреждение совершения и преодоления последствий административных ошибок, формирование новых условий, процедур и порядков эффективного государственного управления, строительство системы дейст-

венного контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц — все эти задачи становятся реальными для решения лишь в условиях действия сформировавшихся демократических стандартов и принципов современного правового государства.

Принятые в России в течение последних 15 лет федеральные законы и иные нормативные правовые акты в области формирования системы и структуры исполнительных органов государственной власти, государственной службы, порядка разработки и действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти направлены на обеспечение законности и открытости публичного управления, на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, когда они взаимодействуют с административными органами и с их должностными лицами.

Начало (и одновременно возобновление) дискуссии по вопросу о необходимости развития системы административного судопроизводства определено В. В. Путиным в статье «Демократия и качество государства». В разделе этой статьи «О развитии судебной системы» он написал: «Мы сделаем правосудие доступным для граждан. В том числе введем практику административного судопроизводства не только для бизнеса, но и для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит. Что бремя доказывания возлагается на административный орган, а не на человека. И потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан»¹. Центральным моментом в данном высказывании является желание *ввести практику* административного судопроизводства. Когда так говорят, значит подчеркивают, что до этого момента данного института не было, или он действовал усеченно. С другой стороны, каких-то принципиально новых суждений о роли административного судопроизводства не высказано. Но ведь главным является сама актуализация проблемы административного правосудия; говорится о роли административного правосудия в деле защиты прав и свобод граждан. Поэтому можно надеяться на то, что институт административного судопроизводства ожидает привлекательное будущее, в котором оно будет осуществляться специализированными судами по специально разработанным административно-процессуальным правилам. Именно с этих политико-правовых позиций и интересно высказанное В. В. Путиным мнение. Всем понятно, что в указанной статье не написано об учреждении административных судов. Однако нельзя не заметить, как делается акцент на *«распространение практики административного судопроизводства» «для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками»*. Если высшие должностные лица страны говорят о том, что мы только собираемся вводить «практику административного судопроизводства», то, следовательно, есть определенные сомнения в том,

¹ Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П.

что действующие в этой сфере отношений нормативные правовые акты соответствуют новому качеству судебной власти и самого государства. В этом, с моей точки зрения, и заключен главный смысл анализируемых слов В. В. Путина. Таким образом, оппоненты учреждения в стране административных судов, говорящие о том, что в России уже давно создана и эффективно функционирует система административного судопроизводства, могут поспорить с Президентом Российской Федерации по данному вопросу... Вместе с тем данную идею В. В. Путина поддержали и известные в стране государственные деятели. Например, Генеральный прокурор России Ю. Чайка сообщил журналистам: «Двумя руками поддерживаю это, поскольку, безусловно, для рассмотрения споров между государством и гражданами должны быть специальные суды. Этот вопрос давно назрел»².

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»³ предписывалось «до 1 сентября 2012 г. принять меры по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства». Таким образом, административное судопроизводство еще до 1 сентября 2012 г. должно быть каким-то образом изменено и улучшено с целью обеспечения как *доступности* правосудия, так и его *эффективности*. Получается, что данное поручение Президента страны выполнено не было.

В утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 г. № 1735-р Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»⁴ отмечается необходимость решения проблем (правда, во многом уже известных) Российского государства и общества. Среди них главными являются: проведение *судебной реформы*, обеспечивающей действенность и справедливость принимаемых судом решений; борьба с коррупцией; существенное улучшение доступа к информации о деятельности государственных органов. К сожалению, указанная Концепция не содержит конкретных планов совершенствования административного судопроизводства в рамках планируемых преобразований по указанной целевой программе. В ней отмечается, что «на современном этапе судебная система функционирует в условиях осуществления в государстве интенсивных социально-экономических процессов и реформ, что ставит новые задачи и определяет необходимость перехода судов на качественно новый уровень деятельности. Это обуславливает необходимость серьезной государственной поддержки и применения программно-целевого подхода для при-

² URL: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/01/20/sudebnaya-sistema-v-rossii/genprokuror-yurii-chaika-podderzhal-ideyu-sozdaniya-a>

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁴ Там же. № 40. Ст. 5474.

влечения дополнительных ресурсов в целях повышения эффективности деятельности судов». Но в рамках этого программно-целевого подхода, к сожалению, не осталось места для развития административного судопроизводства. Этот документ применительно к теме исследования с так называемым «отрицательным потенциалом», ибо он не включает в систему реформирования судебной власти развитие потенциала института административного судопроизводства и формирования специального административно-процессуального законодательства. Тем не менее данная Концепция тоже важна при анализе современных тенденций и выстраивании векторов развития новых подходов к реформированию судебной власти.

Здесь, правда, можно покритиковать авторов данной Концепции за глобализм в постановке задачи и за обычность и простоту предлагаемых способов и форм решения проблем судебной власти и функционирования судов. Относительно *глобализма* поставленных целей: в Концепции закреплена идея необходимости «качественного обновления и создания в Российской Федерации системы правосудия, адекватной требованиям правового государства». Именно модель «правового государства» и правовая государственность требуют наличия в системе и структуре судебной власти специализированного административного правосудия, соответствующего основополагающим принципам, на которых и строится сама судебная власть.

Упомянутая Концепция не планирует *качественного нового* структурирования правосудия и создания нового вида судопроизводства. А о чем же тогда идет речь в Концепции? На самом деле планируются, например: *объемы финансирования* федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»; информатизация судебной системы и внедрение современных информационных технологий в деятельность судебной системы; строительство, реконструкция и приобретение зданий судов; оснащение зданий судов техническими средствами и системами безопасности; обеспечение судей мобильными устройствами тревожной сигнализации, действующей вне зданий судов; об обеспечении судей жилыми помещениями. Сами по себе инвестиции в судебную систему чрезвычайно важны. Это является очевидным. Поэтому такая целевая программа в итоге будет полезной для развития судебной системы. Однако речь здесь идет более о технической стороне проблемы, о финансах, «стройках» и пр. На самом деле нужно уделять внимание и коренным вопросам структуры судебной власти в условиях правового государства. Термин «правовое государство» обязывает государственную власть и Правительство сначала к созданию адекватной этой модели системы и структуры судебной власти, а уже потом к обеспечению технико-производственных условий осуществления судьями своих полномочий.

Осень 2012 г. была насыщена научными форумами, посвященными темам «административная юстиция» и «административное судопроизводство». Например, Комитет Государственной думы по законодательству и государственному строительству 21 октября 2012 г. организовал и провел

«круглый стол» по проблемам развития в России административной юстиции. На заседании «круглого стола» была выражена уверенность в том, что разработанный Верховным Судом РФ законопроект по учреждению в стране административных судов (после доработки) будет принят. Отмечались уже известные этапы обсуждения данного законопроекта, начиная с 2000 г. Несмотря на множество аргументов в пользу создания административных судов, были высказаны и скептические суждения по данному вопросу. Например, С. Пашин «усомнился, что административные суды, которые будут созданы в рамках судов общей юрисдикции, смогут не воспринять традиционных пороков системы – управляемости, чуткости к указаниям и желаниям власти предержащей»⁵. Председатель Высшего Арбитражного Суда А. Иванов предлагает разделить административную юрисдикцию между арбитражными судами и судами общей юрисдикции. В более детальном выражении это предложение выглядит следующим образом: «то, что относится к сфере обычного административного права, надо сохранить за судами общей юрисдикции, а экономические аспекты отнести к подведомственности арбитражных судов»⁶. Как было заявлено на «круглом столе», представители судейского сообщества будут иметь возможность более полно обсудить проблему административного судопроизводства на Всероссийском съезде судей, которые планируется провести в декабре 2012 г.⁷

Почему нужно тормозить развитие специальных административно-процессуальных норм, на основе которых рассматриваются административно-правовые споры? Кому это выгодно? Всякая современная страна гордится тем, что у нее имеется эффективный судебный контроль за деятельностью административных органов и должностных лиц. При этом демонстрируется и соответствующая специальная административно-процессуальная форма осуществления такого контроля. Оппоненты формирования в стране административных судов говорят, что со временем какие-то органы будут созданы для рассмотрения споров гражданина с властью, при этом почему-то называется *Палата* по рассмотрению таких споров, которая должна находиться где-то внутри самой судебной системы. Думается, когда мы говорим о судебной власти, то всегда нужно говорить о судах и судьях, а не о палатах!

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества 31 октября 2012 г. провел «круглый стол» на тему «Административная юстиция в России: проблемы теории и практики»⁸. Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации доктор юридических наук П. П. Серков в своем выступлении весьма полно и аргументированно обосновал необходимость нового этапа в развитии российской

⁵ URL: <http://s-pravdoy.ru/vlast/17981-2012-10-23-10-48-57.html>

⁶ URL: <http://s-pravdoy.ru/vlast/17981-2012-10-23-10-48-57.html>

⁷ URL: <http://s-pravdoy.ru/vlast/17981-2012-10-23-10-48-57.html>

⁸ URL: http://council.gov.ru/kom_home/ccf_lawjust/news/2012/10/30/item896.html

модели административной юстиции, административного судопроизводства и формирования в стране специализированного административного правосудия. Заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации кандидат юридических наук Т. К. Андреева рассмотрела актуальные вопросы административного судопроизводства, осуществляемого судьями арбитражных судов Российской Федерации. Советник Президента Российской Федерации доктор юридических наук, профессор В. Ф. Яковлев при анализе вопросов совершенствования в России административного судопроизводства обратил внимание участников «круглого стола» на необходимость развития досудебного разрешения возникающих в публично-правовой сфере споров и правовых дел. Автор настоящей статьи посвятил свое выступление анализу современных теоретико-прикладных проблем реализации на практике конституционно-правовой нормы о специализированном административном судопроизводстве, указав при этом на то, что учреждение административных судов в Российской Федерации соответствует стратегии *инновационного развития страны*⁹ и государственно-правового строительства.

Внимание к проблеме становления и развития административной юстиции демонстрируют многие страны. Например, Германским обществом по международному сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) были организованы III Международная научно-практическая конференция по административному праву, а также Региональный семинар в рамках «Инициативы верховенства права для Центральной Азии» Европейского союза на тему «Вопросы теории и практики применения административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии» (2–3 ноября 2012 г., Астана, Республика Казахстан). Главными вопросами, которые обсуждались на научно-практической конференции, являлись: платформа, принципы и стандарты верховенства права; формирование эффективного государства и содействие в проведении судебной реформы; поиск оптимальной модели административной юстиции в правовой доктрине стран Центральной Азии; проблемы становления административной юстиции в странах Центральной Азии; «административно-экономическое правосудие»; регламент административно-процессуальной деятельности; европейская модель Административно-процессуального кодекса и национальное административно-процессуальное законодательство; значение административной юстиции в демократическом государстве и место административной юстиции в структуре судебной власти; независимость и эффективность административной юстиции; соблюдение судебных решений административными органами. Заместитель министра юстиции Республики Ка-

⁹ Об инновационном развитии общества см., например: Грибанов Д. В. Теоретико-правовое осмысление инновационного развития общества // Государство и право. 2011. № 5. С. 104–107 ; Перевалов В. Д., Грибанов Д. В. Экономические и правовые основания инноваций : проблемы соотношения // Государство и право. 2011. № 12. С. 48–57.

захстан З. Х. Баймолдина рассмотрела в своем выступлении современное состояние и перспективы реформирования административной юстиции в Республике Казахстан. Было высказано мнение о целесообразности выработки научно обоснованных, практически выверенных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию законодательства Казахстана и других стран. Профессор Каспийского Общественного университета, доктор юридических наук Р. А. Подопригора указал на отсутствие полезных практических действий с целью улучшения норм Гражданско-процессуального кодекса, который и охватывает в настоящее время вопросы административной юстиции. Ученый рассмотрел проблемы подготовки и издания административных правовых актов, а также сложности судебной процедуры рассмотрения административно-правовых споров. Доцент Ташкентского государственного юридического института, кандидат юридических наук Л. Б. Хван, отмечая, что до последнего времени подходы к имплементации норм административного законодательства были основаны в большей степени на представлении моделей западноевропейского опыта, подчеркнул важность учета и опыта развития правовых систем в таких азиатских странах, как Гонконг, Таиланд, Индия, Сингапур, Япония, Республика Корея, КНР. Во многих из этих стран, по мнению Л. Б. Хвана, успешно реализована концепция судебного оспаривания актов и действий публичной власти.

Результатом научно-практической конференции стала выработка рекомендаций по внедрению в систему государственно-правового строительства эффективной административной юстиции для достижения следующих целей: улучшение деятельности административных органов для повышения авторитета государства и укрепления доверия граждан к нему; повышение эффективности и усиление соблюдения принципа законности действий (бездействия) административных органов; установление в законе и соблюдение на практике принципа запрета осуществления произвольных действий административными органами; установление гарантий для действия принципа равенства перед законом и судом; повышение уровня предсказуемости и правовой определенности административных решений с целью обеспечения уверенности инвесторов в своей деятельности на территории страны; усиление защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с административными органами при использовании досудебной процедуры обжалования административных решений и в судебном процессе; обеспечение прозрачности процедур принятия управленческих актов и противодействие коррупции; имплементация международных правовых стандартов в национальные правовые системы с целью развития правовой государственности.

Опыт законодательного регулирования организации и осуществления административного судопроизводства в странах постсоветского пространства, других государствах можно проследить по опубликованным Административно-процессуальным кодексам Азербайджанской Респуб-

лики, Армении, Грузии, Латвии, Литовской Республики, Украины, Эстонской Республики, Болгарии¹⁰.

По проблеме значения административной юстиции в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина планируется проведение экспертно-практической конференции в Республике Казахстан (29 ноября 2012 г., г. Астана). Таким образом, вопросом развития административной юстиции и, следовательно, административного судопроизводства уделяется в течение последнего времени достаточно много внимания.

Далее следует отметить и тот факт, что в принимаемых самим судебским сообществом России решениях, к сожалению, не видна задача формирования новой модели административного правосудия в России. Например, в Постановлении VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования»¹¹ не предусматривались меры по совершенствованию структуры судопроизводства, формированию системы специализированных судов, развитию административного правосудия и разработке административного процессуального законодательства (например, Кодекса административного судопроизводства). На этом съезде судей Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванов вновь повторил тезис о том, что «создать эффективную систему рассмотрения административных споров можно и по-другому – путем развития досудебного урегулирования споров. Этого можно добиться созданием, например, федеральной административной службы, которая стала бы своеобразным фильтром для прореживания дел, поступающих в суды, с одной стороны, и для облегчения рассмотрения этих споров и сокращения сроков их рассмотрения для сторон, с другой»¹². В данном случае смешиваются совершенно различные институты: *административное правосудие* (учреждение административных судов) и *досудебное урегулирование административных споров*. Одно не должно заменять другое. Кстати говоря, в России целесообразно соответствующее развитие обоих институтов.

Учеными в течение последних 15 лет было высказано множество суждений, аргументов и обоснований как в поддержку учреждения в России административных судов, так и против этой идеи¹³. Если проанализировать некоторые из опубликованных в течение 2012 г. на-

¹⁰ Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. 768 с.

¹¹ URL: <http://www.ssrf.ru>; <http://www.gosbook.ru/node/7038/>.

¹² URL: http://www.ssrf.ru/ss_detale.php?id=795/

¹³ См., например, анализ различных точек зрения по вопросам учреждения в России административных судов, развития административной юстиции, административного судопроизводства и административного процесса: Стариков Ю. Н. Чем может закончиться в 2009 году дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия? // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 416–428.

учных трудов, посвященных проблеме административной юстиции или административному процессу, то придется констатировать интересный, с теоретической точки зрения, анализ указанных проблем, но без заметного продвижения *к новому качеству проводимых дискуссий*. Например, М. Я. Масленников, ссылаясь на уже давно сформировавшиеся подходы к структуре процессуальной деятельности (т.е. существование трех процессуальных отраслей: гражданское процессуальное право, уголовно-процессуальное право, административно-процессуальное право), определяет в структуре предмета административного права административный процесс¹⁴. М. Я. Масленников определяет административный процесс как отрасль российского права через «совокупность процессуально-правовых норм и институтов, регулирующих деятельность субъектов правоприменения и других участников административно-процессуальных правоотношений, в сфере, не связанной с управленческим (служебным) подчинением»¹⁵. Все предыдущие рассуждения этого автора о содержании административно-процессуальной деятельности ограничивались указанием на: порядок применения «мер административного принуждения в сфере функционирования органов исполнительной власти (административно-правовых санкций)»; «административно-процедурную (управленческую) деятельность»; «процедурные и процессуальные действия участников административного процесса по реализации материально-правовых административных норм и процессуально-правовых норм, регламентирующих порядок применения первых»¹⁶. Таким образом, по М. Я. Масленникову, в структуре современного административно-процессуального права вообще нет места для *административного правосудия*. В другой своей работе он полемизирует с профессором Д. Н. Бахрахом относительно содержания предложенного им для обсуждения проекта *Российского административно-процессуального кодекса*¹⁷. По мнению М. Я. Масленникова, «неопределенная «широта» административного процесса» приводит к необходимости «концептуального отграничения административного процесса от административных процедур, административно-процессуальных норм от организационно-технических правил», «к путанице в спорах о нужности/ненужности исполнительного кодекса РФ»¹⁸. С моей точки зрения, оба автора за ставшей уже за многие годы *второстепенной* дискуссией забыли обсудить главные в теме «Административный процесс» вопросы об административном судопроизводстве, ибо Д. Н. Бахрах указывает, что «в настоящее время административно-процессуальное право – всего лишь большая группа норм, регулирующих процедуры властной деятельности и находящихся в системе админист-

¹⁴ См.: Масленников М. Я. Административно-процессуальное право – реальная правовая отрасль // Адм. право и процесс. 2012. № 3. С. 26–27.

¹⁵ Там же. С. 31.

¹⁶ Там же. С. 27–28.

¹⁷ См.: Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4.

¹⁸ Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс реальный и самодостаточный // Адм. право и процесс. 2012. № 2. С. 27–28.

ративного права»¹⁹. Д. Н. Бахрах определяет административно-процессуальное право «как большую группу процессуальных норм, систематизированных в рамках отдельных институтов административного права. Многие из них имеют свою процессуальную часть»²⁰. Более того, в такой констатации, по сути, и М. Я. Масленников, и Д. Н. Бахрах занимают совершенно одинаковую позицию. М. Я. Масленников заканчивает свою статью словами: «Кодификации административно-процессуальных норм в разное время препятствовало отсутствие убедительных аргументов. Но меняются время, обстоятельства, цели и задачи социально-политических преобразований»²¹. К сожалению, несмотря на указанные изменения, *ничего* не меняется в понимании административного процесса и обосновании его нового, соответствующего современным представлениям о сущности правового государства, требованиям.

В административно-правовой специальной литературе вновь отчетливо видна приверженность ученых-административистов идее принятия Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве²². Однако, как известно, повторение высказанной и давно обсуждаемой идеи не привносит в дискуссию новых аргументов, тем самым ослабляет потенциал реализации этой идеи. Н. Н. Цуканов, рассуждая о возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства, считает целесообразным разработку и принятие Основ административно-процессуального законодательства для установления определенных стандартов для различных видов административных производств²³. Но данное предложение является, по сути, повторением старой идеи о множественности административных процессов в России. Какая-то российская специфика – множественность административных процессов! В других странах с развитой правовой системой административный процесс всегда один. М. В. Соловов рассматривает в своей статье *административные процедуры как часть административного процесса*. Понять автора статьи можно, так как он пытается указать на тесное переплетение административных процедур и административной

¹⁹ Бахрах Д. Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Адм. право и процесс. 2009. № 3. С. 5.

²⁰ Там же.

²¹ Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс – реальный и самодостаточный. С. 28. См. также: Масленников М. Я. Проект административно-процессуального кодекса : первые отклики и суждения // Перспективы оптимизации административного процесса : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента М. Я. Масленникова / отв. ред. проф. А. С. Дугенец. М., 2011. С. 22–40.

²² Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта Концепции его развития / Н. Ю. Хаманева, В. В. Альхименко, А. А. Гришковец [и др.] // Государство и право. 2011. № 12. С. 19.

²³ См.: Цуканов Н. Н. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства // Государство и право. 2011. № 5. С. 103.

юстиции. Однако цели и задачи указанных институтов различные²⁴. При этом М. В. Соловов пишет о «возможности реализации особого административно-процессуального процесса», однако вовсе не поясняет: что такое «административно-процессуальный процесс»?!

Административно-процессуальные отношения исследуются современными авторами применительно также к вопросу о *предмете административно-правового регулирования*. К примеру, А. И. Стахов в зависимости от характера связей участников в структуре предмета административного права выделяет такую группу однородных отношений, которую называет «отношения, складывающиеся с участием судебных органов» (здесь автором указываются в том числе и «отношения, возникающие при рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами жалоб (заявлений) физических и юридических лиц на действия (бездействие) и решения (ненормативные правовые акты) административно-публичных органов»²⁵. Безусловно, структуру предмета административного права можно рассматривать с разных позиций и с позиций их различных наименований; однако, в сущности, от этого ничего не меняется: ведь в предмет административного права с середины 90-х гг. прошлого столетия входили отношения в области деятельности судов по разрешению административно-правовых споров.

Некоторые авторы, говоря о роли административного права в деле обеспечения прав и свобод человека и гражданина, повторяют тезис о необходимости создания в России административных судов, не добавляя при этом каких-либо новых аргументов. Например, С. С. Купреев констатирует, что «от создания административных судов мы на сегодняшний день очень далеки. И прежде всего это связано с финансовыми проблемами, так как в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса государство не располагает необходимым объемом финансовых средств для их создания». На практике – совсем наоборот. Во-первых, даже «в условиях преодоления последствий финансового кризиса» в России выделяются колоссальные средства на развитие судебной системы. Здесь нужно вновь вспомнить Концепцию федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» и ее финансовое обеспечение. А, во-вторых, в настоящее время неизвестны даже самые общие контуры финансового обеспечения процесса учреждения в России административных судов.

В административно-правовых исследованиях появляются некоторые новые оттенки исследовательской мысли о необходимости и полезности для государства и всех видов государственной деятельности административных судов. Например, ученые связывают формирование административных судов с возможностью предупреждения и преодоления (устра-

²⁴ См.: Соловов М. В. Административные процедуры как часть административного процесса // Государство и право. 2011. № 5. С. 117.

²⁵ Стахов А. И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Адм. право и процесс. 2011. № 9. С. 13.

нения из административной практики) *административных ошибок*²⁶. Н. А. Бочарникова, разрабатывая проблему административных ошибок, актуализирует тему своего исследования процессами проводимой в стране многоплановой модернизации государственно-правового строительства. По ее мнению, невозможно достичь планируемых результатов модернизационной политики и реальной практической реформаторской государственной деятельности без существенного снижения в стране уровня коррупции и искоренения из практики случаев ошибочной административной деятельности. С точки зрения Н. А. Бочарниковой, «административные ошибки исполнительных органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих превратились сегодня в серьезную политическую и социально-правовую проблему. Они свидетельствуют о юридической незащищенности человека и гражданина, поскольку в результате совершения административных ошибок нарушаются права, свободы и интересы граждан. Создание действенного механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок могло бы иметь первостепенное значение для реформирования системы государственного управления»²⁷. Автор приводит новые аргументы в пользу необходимости создания специализированных административных судов для защиты граждан от негативных результатов деятельности исполнительных органов государственной власти, от административных ошибок. В связи с этим обосновывается целесообразность принятия федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а также необходимость установления особенностей административного судопроизводства в разрабатываемом проекте Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве. По мнению Н. А. Бочарниковой, «правовой механизм по противодействию и преодолению административных ошибок должен основываться на идее и практике современного административного судопроизводства. Рассмотрение в порядке административного судопроизводства административно-правовых споров обеспечивает учет особенностей административной деятельности исполнительных органов, должностных лиц и государственных служащих, принципиальных характеристик как нормотворческого, так и административно-правоприменительного процесса, принципов административных процедур»²⁸.

В диссертационных исследованиях стало больше уделяться внимания административно-процессуальной терминологии с акцентом на формирование административных судов. Например, Н. А. Тунина рассматривает юридическую природу и теоретические проблемы административного

²⁶ См.: Бочарникова Н. А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 3–4.

²⁷ Там же.

²⁸ Там же. С. 14–15.

иска как средства защиты нарушенного публичного права²⁹. Она исходит из того, что ст. 118 Конституции Российской Федерации обязывает создавать в стране административное судопроизводство, которое должно носить *исковой характер*. При этом автор выделяет в качестве важнейших принципов искового производства по делам из публичных правоотношений *состязательность, равноправие сторон и диспозитивность*³⁰. Более развернутый перечень принципов административного судопроизводства представлен Е. А. Шиловой: принцип приоритета прав и правовых интересов граждан; возложение бремени доказывания на субъект, наделенный властными полномочиями; активная роль суда; полнота судебной защиты; процессуальная экономия; диспозитивность; непосредственность судебного разбирательства; и др.³¹

Весьма важным является краткий анализ научных положений относительно проблемы гражданского судопроизводства, в которой отчетливо прослеживается идея так называемой его *дифференциации*. На эту тему в течение последнего времени подготовлено несколько научных трудов³². Такими терминами, как «дифференциация», «унификация», «упрощение», «оптимизация»³³ гражданского и арбитражного судопроизводства, можно объяснить многие проблемы современного российского судопроизводства, а также повлиять на характер обсуждения тематики «административное судопроизводство». Особенно интересны рассуждения авторов о принадлежности к гражданскому процессу производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, которые пишут о «дифференциации гражданского процесса»³⁴. *Административный процесс* по определению не должен включаться в структуры *гражданского процесса*! За такими терминологическими изысками забывается самое главное – существуют ли особенности административного судопроизводства³⁵. Если нет, то тогда в науке появляется возможность для от-

²⁹ См.: Тунина Н. А. Административный иск как средство защиты нарушенного публичного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

³⁰ См.: Там же. С. 8.

³¹ См.: Шилова Е. А. Принципы административного судопроизводства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

³² См., например: Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. 499 с.; Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. 264 с.; Прокудина Л. А. Оптимизация в организации арбитражного судопроизводства в России. М., 2007. 152 с.

³³ Об «оптимизации» процесса говорят и ученые-административисты (см., например: Перспективы оптимизации административного процесса : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента М. Я. Масленникова / отв. ред. А. С. Дугенец, М., 2011).

³⁴ См.: Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 150–182.

³⁵ О сходствах и различиях искового производства и производства по делам, возникающим из публичных правоотношений см.: Жилин Г. А. Указ. соч. С. 159–163.

стаивания мнения о необходимости изменения Конституции Российской Федерации, установившей особый вид судопроизводства – административное судопроизводство. На каком-то витке правовых предположений может появиться желание изменить конституционно-правовую норму о формах осуществления судебной власти в России: *«Судебная власть осуществляется в Российской Федерации посредством единого и дифференцированного гражданского судопроизводства»*. Звучит, по мнению одного из моих коллег, *диковато!* Однако если внимательно изучить современные труды по гражданскому судопроизводству, то даже и там обнаружим правильное мнение о необходимости создания законодательства об административном судопроизводстве. Например, Е. В. Слепченко делает вывод о том, что «есть все основания для вывода о необходимости унификации рассматриваемых процессуальных правил, изъятия их из АПК РФ и размещения в едином Кодексе административного судопроизводства РФ»³⁶. Одним из его важнейших выводов можно считать утверждение, что «разделение норм административно-процессуального права между тремя кодексами – ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ – не обеспечивает... необходимого уровня защиты прав граждан и организаций от произвола власти»³⁷. Однако, несмотря на позитивные и правильные рассуждения автора по указанным вопросам, окончательный вывод – весьма необоснован и поэтому противоречив. По мнению Е. В. Слепченко, ни формализация административного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства, ни реализация предложения о принятии Кодекса административного судопроизводства «вовсе не свидетельствуют о необходимости создания специальных административных судов»³⁸. Автор предлагает оставить проблему не решенной: «все дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции, специализированными составами и коллегиями этих судов. Арбитражные суды при этом должны быть объединены с судами общей юрисдикции в единую судебную систему. Все это позволит снять достаточно острую проблему определения подведомственности указанных дел, которые в настоящее время рассматриваются как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами»³⁹.

Рассуждения Е. В. Слепченко об объединении арбитражных судов с судами общей юрисдикции в «единую судебную систему» поначалу показались новаторскими и рассчитанными на далекую перспективу. Но, как оказалось, это только на первый взгляд. В конце октября 2012 г. появилась информация о планах объединения (слияния) Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ⁴⁰, а сразу за ней – новая идея

³⁶ Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. С. 141.

³⁷ Там же. С. 143.

³⁸ Там же. С. 145.

³⁹ Там же.

⁴⁰ URL: <http://top.rbc.ru/politics/31/10/2012/822671.shtml>

о переезде объединенного суда в г. Санкт-Петербург⁴¹. Наверное, так и будет в будущем. А далее остается всего лишь один шаг до переноса столицы России из Москвы в Санкт-Петербург! Как можно предположить, в данном случае «не устоит» ч. 2 ст. 70 Конституции Российской Федерации, в которой написано: «Столицей Российской Федерации является город Москва». И вряд ли при этом будут вспоминать разговоры о том, чтобы к тексту Конституции «не прикасались» и не предлагали никаких поправок к ней. Кстати, такое новеллирование конституционно-правовых норм, очевидно, не вписывается в идеологию «реализации» Конституции Российской Федерации. Хотя всё это – в духе петровских времен!

Несмотря на все серьезные подходы к пониманию административного судопроизводства в России и наличие внимания к проблеме учреждения административных судов, формирование административного судопроизводства не входит в план *инновационного развития* страны; административные суды не вписываются также в крупный план инициализации и реализации *инновативных* идей. Получается, что планируемые переезды Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург – это главные «положения» в развитии судебной власти, «истинно инновационный путь» реформирования судебной системы. Может быть, именно таким образом собираются повысить качество правосудия, а главное, обеспечить доступность правосудия, выводя эти суды на западный угол России, полагая, что качество и доступность правосудия повысятся ввиду его большей удаленности от населения страны?

Н. А. Громошина, рассуждая о специализированных судах, утверждает, что «растаскивание, дробление относительно единого сегодня гражданского судопроизводства приведет к более зримым негативным последствиям»⁴². Как можно понять из научного анализа обсуждаемой проблемы, автор – против специализированных судов, ибо ставится прямой вопрос: «допустимо ли за счет нищего государства проводить сомнительные социальные эксперименты?»⁴³. Про «нищее» Российское государство и про многочисленные эксперименты будем говорить предметно в других статьях. Здесь же подчеркнем, что вновь и вновь отрицается идея формирования административного судопроизводства и административных судов из-за нехватки финансов, «плохих дорог в России», не обеспечивающих доступности правосудия для «простых граждан».

В научных трудах постоянно повторяются одни и те же аргументы «против» учреждения в России административных судов. Например, В. С. Анохин солидарен с мнением ученых, предлагающих не создавать административные суды, а совершенствовать процессуальное законодательство, регулирующее административное судопроизводство⁴⁴. Учреждение административных судов, по его мнению, ослабит доступность правосу-

⁴¹ URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/1065811/>

⁴² Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 99.

⁴³ Там же. С. 98.

⁴⁴ См.: Анохин В. С. Административные суды. М., 2011. С. 12.

дия, будут нарушены такие принципы, как «состязательность процесса, равенство сторон и др.»⁴⁵. Коротко отметим, что именно административному процессу присущи иные принципы, благодаря которым достигаются специальные цели и решаются особые задачи административного судопроизводства, предназначенного для рассмотрения административно-правовых споров.

В научных трудах, посвященных проблемам правосудия по гражданским делам, данный вид судопроизводства определяется как «деятельность суда общей юрисдикции или арбитражного суда по рассмотрению и разрешению дел, отнесенных к их компетенции гражданским процессуальным или арбитражным процессуальным законодательством, которое устанавливает и сам порядок судопроизводства»⁴⁶. Таким образом, во-первых, очевидно, что к гражданским делам автоматически относятся и «дела, возникающие из публичных правоотношений»; во-вторых, только гражданское и арбитражное процессуальное законодательство относит данные дела к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. *Именно здесь можно поставить вопросы: соответствуют ли такие правовые положения конституционно-правовой норме о формах осуществления судебной власти в России и о самом предназначении административного судопроизводства? Не создаются ли такими нормативными констатациями предпосылки для ограничения доступа к правосудию и за защитой нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц?* А где же тогда местонахождение административного процессуального законодательства, административного права, административной практики, административно-правовых споров? Каким образом можно обосновать принадлежность негативных результатов действия норм административного права к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Говорят, что такие нормы устанавливают ГПК РФ и АПК РФ. Но ведь эти кодексы появились в процессе законотворческой деятельности в условиях соответствующей концепции и господствовавшей в те годы правовой идеологии в формировании процессуального законодательства. Времена меняются – изменяться должно и процессуальное законодательство.

Ученые отмечают, что «из «буквы» и «духа» ст. 46 Конституции РФ, а также из правовых позиций, неоднократно высказывавшихся Конституционным Судом РФ, вытекает, что в суд можно обратиться за разрешением любого спора, затрагивающего права и интересы гражданина либо иного субъекта российского права, в том числе и спора, вытекающего из публичных правоотношений»⁴⁷. Здесь сразу же возникают вопросы: что в этом случае должен был утверждать Конституционный Суд России? Что у нас в стране нет гарантий рассмотрения судом возникающих правовых споров, в том числе и между гражданами и административными органа-

⁴⁵ Анохин В. С. Указ. соч. С. 12.

⁴⁶ Жилин Г. А. Указ. соч. С. 27.

⁴⁷ Боннер А. Т. Неисковые производства в гражданском процессе : учеб. пособие. М., 2010. С. 8.

ми и их должностными лицами? Конституционный Суд РФ всегда будет констатировать наличие правовых возможностей и правовых механизмов для оспаривания в суде действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц. По-другому и невозможно представить ответы на данные вопросы. Однако остается открытым вопрос: совпадает ли административное судопроизводство по всем своим признакам, назначению, принципам осуществления с известными стандартами гражданского процессуального и арбитражного процессуального правосудия? Думается, весьма сложно будет положительно отвечать на данный вопрос, учитывая конституционно-правовой смысл нормы об административном правосудии.

В Федеральном конституционном законе от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» в п. 2 ст. 4 установлено, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и *административные дела* о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами. Таким образом, в такой постановке термин «административные дела» дает основания другого толкования данного института. Во-первых, Федеральный конституционный закон, устанавливая в тексте термин «административные дела», дает основания для предположений о его непосредственном и главном взаимодействии с термином «административное судопроизводство». Во-вторых, «административные дела» напрямую связываются с необходимостью *защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов*. Таким образом, *административно-деликтологические* характеристики «административных дел» в данном случае не приемлемы; речь идет о судебной защите прав, свобод, законных интересов физических или юридических лиц. Теоретически именно поэтому дело об административном правонарушении может быть отнесено к категории «административных дел». Однако по своему содержанию с позиции как предмета административно-правового спора, состава участников судебного разбирательства, так и особенностей процессуальных правил дела об административных правонарушениях – это не административные дела в смысле рассматриваемой статьи Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Как известно, законодательство об административных правонарушениях (в его материальном и процессуальном содержании) было разработано и действовало на практике с советских времен, т.е. задолго до принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, закрепившей термин «административное судопроизводство». Как, впрочем, и другие виды правосудия в России – уголовное или гражданское судопроизводство – имели долгую историю становления и развития. Закрепив в тексте Конституции Российской Федерации термин «административное судопроизводство», законодатель подчеркивал данной правовой новеллой *новое качество* судебной власти и необходимость формирования ново-

го качества самого российского правосудия. Следовательно, никакая идентификация административного судопроизводства с производством по делам об административных правонарушениях вообще не должна предприниматься.

Здесь можно привести данные о структурировании содержания каждый месяц издаваемого Бюллетеня Верховного Суда Российской Федерации. Конечно, потенциала глубоко научных аргументаций этот пример не содержит. Однако он демонстрирует нестабильность представлений даже специалистов о сущности и содержании административного судопроизводства и термина «административные дела». Например, в одном из выпусков указанного Бюллетеня в разделе «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации» выделяются разделы: по уголовным делам, по гражданским делам, по *административным делам*. В последнюю категорию дел редакция Бюллетеня включает, например: «Практика рассмотрения дел о признании *недействующими* нормативных правовых актов полностью или в части»⁴⁸. Следует отметить, что в указанных разделах вообще не идет речь о *делах об административных правонарушениях*. В других же случаях, в разделе «По гражданским делам» появляется подраздел «Практика рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений», в котором приводятся также примеры судебной деятельности по признанию оспариваемых норм (оспариваемого акта) недействующими или соответствующими закону. Здесь же редакция Бюллетеня публикует материалы под рубрикой «Вопросы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴⁹.

Реформы судебной системы (судебная реформа) и административная система направлены на обеспечение законности государственной деятельности, т.е. судебной деятельности и функционирования органов исполнительной власти. Однако в отличие от исполнительной власти, которая действительно (судя по формальным показателям административной реформы) содержательно реформируется, т.е. новое административное законодательство устанавливает новые административные процедуры, новые порядки во всех сферах государственного управления, судебная власть не претерпела внутренне содержательных и функциональных изменений. В большей мере очевидными становятся организационные изменения и материально-технические обеспечения.

С другой стороны, даже административные изменения можно оценивать по-разному. Почему в новейших исследованиях, посвященных институту государственной службы, повышению дисциплины в системе служебных отношений, усилению процедур прохождения государственной службы, все чаще отмечается необходимость установления фактически принципа «*презумпции виновности*» государственных и муниципальных служащих. Именно так можно расценивать законодательные но-

⁴⁸ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2012. № 2. С. 30–33; № 10. С. 27–29.

⁴⁹ Там же. 2011. № 4. С. 30–33, 36–37; № 8. С. 17–20.

веллы по жесткой детализации порядка прохождения государственной службы. В течение последних пяти-семи лет законодательство устанавливает процедуры противодействия коррупции в системе государственной службы, предоставления деклараций о доходах государственного служащего, создания механизма ротации кадров на государственной службе, формирования при исполнительных органах государственной власти многочисленных комиссий по предупреждению и разрешению конфликта интересов на государственной службе. Однако на практике уже произошедшие изменения в служебном праве, направленные на усиление ответственности государственных служащих, не привели к новому качеству деятельности профессиональных чиновников. Наоборот, каждый день из всех средств массовой информации общество получает факты ненадлежащего служебного поведения государственных служащих и совершения ими различных правонарушений. Получается, что «строгое» служебное законодательство не является окончательным барьером для совершения государственными служащими нарушений. И вряд ли здесь нужно приводить такой аргумент, что разоблачение таких государственных служащих связано с улучшением соответствующих подразделений полиции, прокуратуры или Следственного комитета РФ.

Поэтому, положительно оценивая полезные изменения во всех сферах государственной деятельности, нужно не преувеличивать значимости проводимых преобразований. Многие направления и новые институты, рожденные самими реформами, не укрепляют государство и не делают его более ни демократическим, ни сильным.

Ровно год назад (в середине декабря 2011 г.) автор этих строк (в рамках мероприятия «Разговор со страной») по адресу сайта Правительства России послал тогда еще Председателю Правительства Российской Федерации следующее письмо-размышление о создании в нашей стране *сильного Российского государства*.

«Глубокоуважаемый Владимир Владимирович!

*Десять лет назад Вы в своих выступлениях много внимания и часто уделяли проблеме формирования в России **сильного** государства, то есть Вы говорили о необходимости построения **сильной страны** и **сильной власти**. Позднее термин «сильное государство» постепенно стал заменяться в Ваших выступлениях «**эффективным государством**». А в последние годы фактически Вы перестали (как я могу судить по Вашим выступлениям, докладам и дискуссиям) рассуждать на эту тему. Означает ли это, что теперь в качестве приоритетных направлений развития страны, государства и общества формирование **сильного государства** не предусматривается. Ведь каждому гражданину, который пытается размышлять о будущем России и который желает видеть свое государство успешным и мощным, чрезвычайно важно мнение руководителей страны о том, какое государство необходимо создавать, в каких направлениях его нужно реформировать, каким оно должно стать в будущем. Каждый думающий и принципиальный человек хочет, чтобы его страну повсюду признавали и уважали, чтобы*

считались с её политикой, в том числе и именно потому, что страна – сильная и демократичная. **Вопросы:** что такое, с Вашей точки зрения, «сильное государство»? Как Вы понимаете сегодня концепцию «сильного государства»? В чем, по Вашему мнению, заключается главная сила современного Российского государства? Каковы особенности сильного государства: это сильная власть или современная демократия? Это надлежащее государственное управление или административные властные полномочия государственных органов? Был бы Вам весьма благодарен за краткий анализ данных вопросов и ответов на них».

Ответа, к сожалению, не последовало. Да и вряд ли можно надеяться в условиях такой массовости проводимого мероприятия (т.е. открытый разговор со страной) на индивидуальный подход к ответам на все поступающие вопросы. Это легко понять. Наверное, по-другому и быть не может. Но это и не главное. Самое важное состоит в том, что такие вопросы возникают, а поиски ответа на них приводят исследователей к весьма крупным обобщениям и практическим выводам.

Разговор об административном судопроизводстве, с моей точки зрения, легко «вписывается» во все ведущиеся в обществе, в политике, среди различных специалистов дискуссии о модернизации, реформировании, создании правового государства, самых главных проектах в стране, правовой и судебной реформах. Думается, что все современные общественные дискуссии можно объединить еще совсем недавно актуальной тематикой «сильного государства» в России.

Размышления о нынешнем состоянии административной юстиции в России и будущем административного судопроизводства непосредственно относятся к указанному вопросу о *сильном государстве*: именно в сильном государстве сильным и авторитетным является правосудие и все его виды, в том числе *административное*. Сильное, качественное, эффективное государство тогда, когда создается и поддерживается сильная судебная власть, доступное и эффективное правосудие. Известные политические деятели страны на протяжении нескольких лет выделяют проблему модернизации страны в качестве главной. Например, А. Чубайс говорит: «Если мы всерьез ставим задачу модернизации, то прежде всего это будет означать необходимость создания абсолютно нового качества самого государства»⁵⁰. Конечно, все проводимые в стране реформы должны заканчиваться положительными результатами. Поэтому и сама модернизация правовых институтов также должна быть направлена на формирование полезной практической деятельности. Хотя, как это часто бывает в России, цели реформирования не достигаются, а в качестве итогов – совершенно противоположные целевым устремлениям авторов реформы результаты. Например, в сентябре 2010 г. Президент РФ сообщил, что, по данным Министерства финансов РФ, «почти 1,5 тысяч функций чиновников являются избыточными, более 260 – дублирующими, а

⁵⁰ Рос. газ. 2010. 15 окт.

еще 700 требуют уточнения»⁵¹. Таким образом, нужна «оптимизация численности и структуры госаппарата. Этот вопрос так или иначе стоит перед всеми современными государствами, и оптимального варианта еще никто не нашел просто потому, что чиновник все равно найдет себе дело и будет им заниматься, сколько у него на это есть времени»⁵². Получается, что невозможно провести административную реформу с реальным позитивным результатом. Зачем же тогда проводили в стране административную реформу в 2003–2008 гг., поскольку, как известно, примерно те же самые вопросы решались в рамках проведения административной реформы? В унылой административной среде никогда не появится и не сформируется эффективное государственное управление.

Отсутствие в России административных судов (как, впрочем, и законодательства об административных процедурах), к сожалению, «вписывается» в общую формулу очень сложного расставания со старой идеологией и практикой всеисия административной власти. Известно, что атрибуты *полицейского государства* исчезают медленно. В борьбе с *правовым нигилизмом*, несмотря на определенные достижения в этой сфере, Российская Федерация всё еще далека от его окончательного преодоления и разгрома. В борьбе с правовым нигилизмом и господствующей административной идеологией «Всё можно!» (в том числе и в государственном управлении) мы не продвинулись далеко за последние несколько лет. Всего лишь один пример. Еще совсем недавно мало кто обращал внимание на тонированные стекла служебных автомобилей ДПС – ГИБДД. Как правило, все четыре стекла этих машин были затемнены до крайности. Вот и не видно было, что делают сотрудники, приглашающие в салон своего автомобиля водителей. Известно, что сотрудники ГИБДД составили сотни тысяч протоколов об административных правонарушениях за управление транспортным средством, на котором установлены стекла (в том числе покрытые прозрачными цветными пленками), светопропускание которых не соответствует требованиям технического регламента о безопасности (т.е. именно в связи с чрезмерной «тонировкой» стекол автомобилей). Если присмотреться сегодня к служебным машинам ГИБДД, то убедимся в том, что эти автомобили, тем не менее, имеют весьма заметную для каждого человека «тонировку» стекол; правда, она осталась на стеклах задних дверей автомобиля. Таким образом, реальным «достижением» за последние пять лет стало снятие «тонировки» (затемнения) лишь со стекол двух передних дверей машины ДПС. Но два-то стекла еще остались «темными»! Это и есть, с моей точки зрения, торжество правового нигилизма, позволяющего сотрудникам органов внутренних дел и сегодня жить по принципу: «Нам всё можно!». Что ж, будем ждать нового этапа распространения демократического режима *транспарентности* (прозрачности) на служебные машины ГИБДД! Очевидно, что это очень

⁵¹ Кузьмин В. Отслужили : Дмитрий Медведев провел совещание по оптимизации численности чиновников // Рос. газ. 2010. 21 сент.

⁵² Там же.

медленно осуществляемая административная реформа; при этом самые элементарные задачи реформирования решаются в стране долго, половинчато, а порой и с нулевым результатом.

Суды и судебная практика способны изменять и улучшать государственное управление именно путем административного судопроизводства, т.е. своими решениями суды устанавливают режим законности в области организации и функционирования исполнительных органов государственной власти. Однако вряд ли возможно, чтобы улучшение исполнительно-распорядительной деятельности осуществлялось путем гражданского или арбитражного процессуального законодательства. Именно для достижения такой цели и создается специальная система административного правосудия. Такие характеристики моделей административной юстиции наиболее привлекательны и обоснованны. Как известно, Россия еще далека до создания системы «хорошего» или «надлежащего» государственного управления. Тогда именно поэтому и именно в этих условиях государство, которое не может создать эффективно функционирующую систему государственного управления, должно направить свои усилия на формирование эффективной судебной системы и всех форм правосудия. Административное судопроизводство будет дополнять новыми качественными оттенками модель Российского государства, систему государственной власти; административное правосудие непременно будет изменять и правовую культуру общества, формируя в ней элементы, выдвигающие на первый план в поведении людей требовательность к власти, желание улучшить результаты ее практической деятельности, воздействовать с целью улучшения административных результатов; при этом будет развиваться подконтрольность власти обществу.

Здесь можно выходить и на более качественные обобщения, а именно о характере сформированной в стране демократии. Именно демократические традиции в качестве важнейшего следствия приводят к возникновению той ветви правосудия, которая традиционно называется *административным судопроизводством*. Неясность и несформированность в полном виде институтов демократии не позволяют говорить о необходимости полнейшей реализации конституционно-правовой нормы об административном правосудии. Выступая на втором Ярославском форуме 14 октября 2010 г., Д. А. Медведев говорил о пяти стандартах демократии. Было высказано мнение о том, «каким критериям должно соответствовать государство XXI века. Иными словами, каковы могут быть универсальные *стандарты демократии*». При этом акценты ставились на следующих направлениях развития демократии:

- а) «правовое воплощение гуманистических ценностей и идеалов»;
- б) «способность государства обеспечивать и поддерживать высокий уровень технологического развития; стимулирование научной деятельности и инноваций в конечном итоге производит достаточное количество социальных благ»;
- в) «способность демократического государства защищать своих граждан от посягательств со стороны преступных сообществ» («это и терроризм,

и коррупция, и наркоторговля, и незаконная миграция»); «демократия должна эффективно и в полной мере исполнять самые разные функции, включая полицейские»;

г) «высокий уровень культуры, образования, средств коммуникации и обмена информацией»; «демократия вообще неотделима от ответственности... Демократическое государство, которое снижает регулируемую и репрессивную нагрузку на общество, передает самому обществу часть функций по поддержанию порядка и стабильности в этом обществе»; «демократия – это не только свобода, но и самоограничение»;

д) «убежденность граждан в том, что они живут в демократическом государстве».

Подводя итог рассуждениям, Д. И. Медведев отметил: «...соответствуют ли этим стандартам Россия? Я могу честно сказать – только в определенной мере, не до конца. Но я уже сказал, что мы в начале пути»⁵³.

Если высшие должностные лица страны и политические деятели говорят о недостаточной распространенности в России общих демократических ценностей, то тогда в этом контексте можно заключить, что и отсутствие специализированного административного правосудия – это недостаток демократической системы, структуры демократии, слабость демократических институтов.

Данную статью хотелось бы закончить пожеланием-предположением о том, что Президент Российской Федерации на VIII Всероссийском съезде судей в начале декабря 2012 г. совершенно определенно выскажется по вопросу об административном судопроизводстве и формировании в нашей стране специализированных административных судов. В этом процессе совершенно очевидным является формирование политического решения относительно учреждения в стране административных судов. Вот это и станет «политической волей», на отсутствие которой ссылаются сегодня многие, обсуждающие проблему административного судопроизводства и административных судов.

По вопросу об учреждении в стране административных судов стало наблюдаться единодушие в отсутствии *«политической воли»* в этом процессе. Например, многие специалисты, обсуждая вопрос об учреждении в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов, также связывают отсутствие внимания к данной проблеме со стороны политиков и с прямым нежеланием формирования очень важного органа судебной власти в стране. Как пишет А. Цалиев, «многие руководители субъектов не хотят учреждать орган, контролирующий законность их нормотворческой деятельности. Так же, как не хотят создавать на местах и институт омбудсменов: «Видимо, кому-то не очень хочется иметь такой институт, не зависимый от региональной власти и вообще не зависимый ни от кого», – сказал по этому поводу глава государства на прошедшей встрече с Уполномоченным по правам человека в РФ Владимиром Лукиным. Наверное, нужно побудить субъекты создать конституционные (уставные) суды, на

⁵³ Медведев Д. Пять стандартов демократии // Рос. газ. 2010. 15 окт.

чем настаивают большинство ученых и практических работников. По мнению многих известных юристов, это является необходимым условием существования федеративного правового государства»⁵⁴.

Таким образом, конституционная норма об административном судопроизводстве и поныне находится на периферии как правового сознания, правовой политики и правового реформирования в Российской Федерации. Почти двадцать лет учеными потрачено на аргументацию необходимости специализированного административного правосудия по специальным правовым процессуальным правилам. Новое «качество государства» невозможно достигнуть без обеспечения нового качества всех видов государственной деятельности: законодательной, исполнительной, судебной.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, выступая в декабре 2008 г. на VII Всероссийском съезде судей, отметил: «Верховенство права, права и свободы человека, правосудие – неразделимые понятия. Конституция гарантирует справедливое правосудие. Суд является конечной инстанцией в решении споров о праве – будь то спор между гражданами или спор гражданина с государством. За 15 лет жизни по новой Конституции наша Россия, шаг за шагом преодолевая правовой нигилизм, упрочивает независимый суд как неотъемлемый элемент правового государства и коренным образом меняется. Наша задача – сделать эти изменения необратимыми»⁵⁵. Эти слова чрезвычайно актуальны и сегодня. Можно лишь, актуализируя их созидательный потенциал, добавить, что административное судопроизводство в России требует «повышения» и соответственно «продвижения» на новый уровень законодательного регулирования, т.е. установление всех его порядков и процедур в Кодексе административного судопроизводства; только в таком виде оно может в полной мере обеспечивать права и свободы человека и гражданина, гарантировать эффективность самой судебной системы, а также верховенство права.

⁵⁴ См.: Цалиев А. Рассудим по закону : почему во многих регионах так и нет уставных судов // Рос. газ. 2012. 16 окт. ; *Его же*. Региональное конституционное правосудие уже около 20 лет продолжает оставаться в эмбриональном состоянии // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 6 (24). С. 21–22.

⁵⁵ URL: http://www.ssrf.ru/ss_detale.php?id=795/

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права

*E-mail: juristar@vmail.ru
Тел.: 8(473) 255-07-19*

Voronezh State University

Starilov Y. N., Honoured Scientist of Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: juristar@vmail.ru
Tel.: 8(473) 255-07-19*